

Qualità nella legislazione e qualità nell'organizzazione per una qualità della giurisdizione¹

Di Giovanni Diotallevi

Sommario: **1.** Un progetto innovativo per il servizio giustizia - **2.** La qualità della legislazione - **3.** Segue: *Il ruolo delle Istituzioni europee* - **4.** Legislazione, organizzazione e processo civile. Legge Pinto e mediazione - **5.** Alcune possibili riforme di natura organizzativa e di natura ordinamentale - **6.** La crisi della stagione dei diritti e il sistema penitenziario.

1. Un progetto innovativo per il servizio giustizia. La realtà quotidiana degli uffici giudiziari è segnata da difficoltà. Ma proprio dagli interventi di chi mi ha preceduto ho rafforzato la convinzione che il sistema giustizia, nel suo complesso, possieda le competenze e le basi culturali per compiere un salto di qualità. E' però necessaria una nuova stagione di impegno per tutti gli operatori della giustizia, che può essere sollecitata soltanto attraverso un serio progetto innovativo.

Come cittadini, prima che come magistrati, vorremmo una giustizia di qualità. Ed è per questo che è necessario avere qualità nella legislazione e qualità nell'organizzazione per una qualità della giurisdizione.

C'è un' emergenza che impone a tutte le Istituzioni il recupero di un'etica delle responsabilità nell'interesse delle persone, delle imprese, dell'intera società.

E questo ci richiede di sollevare lo sguardo anche sul panorama europeo e di rispondere ad una prima domanda: perché l'Italia mostra difficoltà maggiori degli altri Paesi, che pure presentano sistemi giudiziari e caratteri nazionali simili ai nostri.

Il rapporto 2010 dell'Osservatorio europeo dell'efficacia della giustizia (Cepej) smentisce una serie di luoghi comuni e ci fornisce una chiave di lettura importante: le difficoltà della giustizia italiana dipendono dalla presenza di alcuni fattori che, sommandosi, producono effetti patologici:

¹ Intervento tenuto al Forum sulla Giustizia sul tema “*Una giustizia efficiente per il cittadino*”, tenutosi a Roma, il 9 giugno 2011, presso la Camera dei Deputati.

- 1) *la mancanza di regole chiare e moderne;*
- 2) *la dispersione delle (insufficienti) risorse tra un numero eccessivo di uffici giudiziari;*
- 3) *la inadeguatezza degli organici: come numero assoluto e come scopertura rispetto all'organico per il personale amministrativo, e come cronica scopertura per i magistrati;*
- 4) *le carenze organizzative degli uffici giudiziari;*
- 5) *l'eccesso di domanda di giustizia cui è legato anche l'eccessivo numero degli avvocati.*

2. La qualità della legislazione. Vorrei soffermarmi prima di tutto sulla necessità della qualità della legislazione. Non è pensabile intervenire in modo efficace sulla qualità dell'organizzazione senza un sistema di regole chiaro ed efficace. Leggibile e comprensibile, dagli operatori e dai cittadini. Continuiamo poi ad assistere ad una serie di iniziative che non hanno alcuna considerazione dell'impatto che produrranno sull'organizzazione e sull'attività giurisdizionale, azzerando l'attività svolta e rendendo ingestibile la fase transitoria.

Un esempio per tutti, la [prescrizione breve](#), tornata di attualità in questi giorni. Una legge che trascinerrebbe con sé all'estinzione migliaia di processi. Altrettante vittime senza volto e senza voce per cui rimarrà inevasa la domanda di giustizia all'interno del loro processo.

Occorre dunque recuperare il “senso della giustizia” , cioè del rispetto del principio di legalità, secondo un “processo garantito” e “la sua ragionevole durata”.

Siamo invece costretti a confrontarci con un progressivo svuotamento del principio di generalità ed astrattezza della legge, mentre il principio di obbligatorietà dell'azione penale trova un respiro sempre più affannoso. Gli altri assetti costituzionali della magistratura e degli altri organi di garanzia vengono stravolti. Due C.S.M., parità dei membri togati e laici, riforma della Corte costituzionale, responsabilità civile dei magistrati.

Ma, nello stesso tempo, attraverso le sentenze degli organi di Giustizia europei acquisiamo quotidianamente un'amara consapevolezza: l'Europa ci guarda, ci giudica e ci sanziona.

3. Segue: Il ruolo delle Istituzioni europee. E' stato pubblicato circa un anno e mezzo fa il Rapporto Greco, Gruppo degli Stati contro la corruzione. Vi sono contenute una serie di considerazioni che dall'analisi specifica di settore assumono una valenza di sistema. Sono state emanate ben 22 raccomandazioni nei confronti dello Stato italiano (10 sono relative all'organizzazione e ai controlli interni alla P.A., 4 riguardano il settore societario e 8 direttamente il settore giustizia). Qui è contenuto l'esplicito invito ad una legislazione “praticabile” con ampie revisioni del nostro sistema, a partire dalla ratifica della Convenzione

sulla corruzione penale e civile, che lo Stato italiano ha sottoscritto fin dal 1997. E tra i punti segnalati è stata ancora una volta sottolineata la necessità di un intervento sulla prescrizione, sulla normativa relativa al legittimo impedimento, sulla necessità di un miglior coordinamento orizzontale per le indagini in materia di corruzione, sull'introduzione di una norma che colpisca il trading influence e sulla necessità di mantenere una valida normativa in materia di intercettazione telefoniche, sulla necessità di una disciplina valida in materia di reati societari insieme al mantenimento di un pieno *status* di autonomia e indipendenza della magistratura inquirente e giudicante.

La data del gennaio 2011 era quella fissata per la verifica dello stato della legislazione italiana rispetto alla eliminazione delle storture o delle criticità più evidenti; era richiesto un disegno culturale coerente e in concreto rispondente ai valori della nostra Costituzione come pre-condizione per ridare credibilità, senso e valore alla “fatica della giurisdizione”. Il Regno Unito ha risposto positivamente agli adempimenti in materia di legislazione contro la corruzione. Il 1° luglio 2011 entrerà in vigore il [Bribery Act 2010](#). Lo Stato italiano è riuscito soltanto ad approvare la legge di attuazione alla Convenzione sulla corruzione civile in prima lettura al Senato il 29 settembre 2010.

Per il resto ci dobbiamo confrontare con il disegno di legge sul processo penale che addirittura inserisce nuovi, inutili formalismi, che determineranno un ulteriore allungamento dei tempi del processo, e con la riforma epocale della carta costituzionale², mentre il d.d.l. sulla corruzione penale, già di dubbia efficacia, dopo essersi perso per mesi nei cassetti del Senato, è stato affossato in aula dalla stessa maggioranza. Contemporaneamente viene rilanciata l'idea di una disciplina della prescrizione ancora più stringente con ulteriori diversificazioni rispetto allo *status* degli imputati.

Ma tutti questi interventi proposti per legge ordinaria o per legge costituzionale non riducono di un solo giorno la durata dei processi.

² Tra le modifiche proposte: Liste testimoniali inemendabili e limitazione del potere investigativo del Pm; riduzione della utilizzabilità a fini probatori delle sentenze passate in giudicato; collegialità per le misure cautelari personali e reali, senza una revisione del sistema delle impugnazioni, differimento della notificazione in via informatica e della sospensione dei processi a carico di imputati irreperibili: queste ultime due priorità assolute, che potrebbero immediatamente accelerare lo svolgimento del processo; e soprattutto la modifica del rapporto P.G. /P.M. Si teorizza la necessità di mettere la polizia giudiziaria in concorrenza con il pubblico ministero, laddove il pubblico ministero è l'organo che secondo la Costituzione deve dirigere la polizia ed averne la diretta disponibilità: con una serie di disposizioni che tendono a indebolire la supremazia funzionale del pubblico ministero rispetto alla polizia giudiziaria, icasticamente rappresentata nella sottrazione al pubblico ministero del potere di cercare la notizia di reato; i problemi derivanti dall'adozione dei c.d. criteri di priorità già nella fase delle indagini; la nuova disciplina delle intercettazioni telefoniche, che porta alla sostanziale vanificazione dello strumento delle intercettazioni.

Mentre le decisioni delle Corti europee quotidianamente sanzionano il mancato adeguamento della nostra normativa agli *standards* comunitari ed europei.

E' emblematica la vicenda dell'art. 14 della legge Bossi – Fini. La Corte di Giustizia della Ue ha bocciato la norma italiana che punisce con la reclusione gli immigrati irregolari nel caso in cui *"il cittadino di un paese terzo in soggiorno irregolare non si sia conformato a un ordine di lasciare il territorio nazionale"*. Reclusione che compromette la realizzazione dell'obiettivo della direttiva Ue *"di instaurare una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio nel rispetto dei diritti fondamentali"*.³

Ma quanto ci è costato e ci costerà, in termini di risorse umane e finanziarie, il "sistema" creato con l'art. 14 del testo unico della legge Bossi Fini e il mancato recepimento della direttiva rimpatri entro il 21 dicembre 2011? La Procura Generale della Cassazione, con una nota formale del 5 maggio 2011, ha invitato tutte le Procure generali presso le Corti d'appello a verificare l'esecuzione delle scarcerazioni conseguenti alla decisione della Corte di giustizia. E allora dobbiamo chiederci qual è stato lo sperpero di risorse per le udienze inutili e che ancora si replicheranno in incidenti di esecuzione; quali sono stati i costi per i difensori, tenendo conto del dell'elevato tasso di ricorso al gratuito patrocinio; quali i costi per traduttori e interpreti; quali i costi per le traduzioni dal carcere all'aula dibattimentale; quali i costi per il mantenimento in carcere e l'incidenza di queste decisioni sul problema drammatico del sovraffollamento degli istituti di pena; quanti processi "veri" in più si sarebbero potuti fare con questi Giudici, con questi avvocati, con queste risorse?

Ancora. Di fronte al drammatico fenomeno dei flussi migratori di questi mesi, quanto costerà iscrivere decine di migliaia di migranti irregolari sul registro delle notizie di reato della Procura di Agrigento, solo perché è stato deciso che una condizione, uno *"status"* personale deve essere inquadrato in una fattispecie penale, piegata alla logica della politica della tolleranza zero in materia di immigrazione?

Un ultimo esempio. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁴, ha stabilito, in sintesi, che la prescrizione non è compatibile con la Convenzione se causa nei fatti uno stato d'impunità del

³ La norma è stata ritenuta in contrasto con la direttiva europea sui rimpatri dei migranti irregolari e "Il giudice nazionale – secondo la Corte di Giustizia - incaricato di applicare le disposizioni del diritto dell'Unione e di assicurarne la piena efficacia, dovrà quindi disapplicare ogni disposizione nazionale contraria al risultato della direttiva (segnatamente, la disposizione che prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni) e tenere conto del principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite, che fa parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri".

⁴ [Corte EDU, Sezione II, sentenza del 29 marzo 2011, caso Alikaj e altri contro Italia](#)

colpevole; la prescrizione che provoca la mancata punizione del colpevole costituisce infatti una misura, che, se non adeguatamente governata, è in contrasto con la Convenzione europea⁵.

Su questi presupposti possiamo affrontare il tema della «prescrizione breve». Le ragioni che stanno alla base dell'istituto della prescrizione sono note: a distanza di molto tempo viene meno l'interesse pubblico a perseguire il reato, fatta eccezione per i delitti più gravi; non appare conforme a giustizia vincolare l'imputato per un tempo irragionevole al pericolo incombente del processo e della pena; il passare del tempo rende più difficile la raccolta delle prove. Sono valutazioni sicuramente vere. Ma se i fatti, come spesso accade, sono pacificamente gravi; se la magistratura che ha condotto indagini e processi ha agito con sollecitudine, pur dovendo scontare i tempi necessari per accertamenti e adempimenti complessi; se le prove, concordanti e precise, sono state già raccolte: se questo è il quadro processuale, perché allo stesso modo il processo deve scontrarsi con la prescrizione, nullificando quasi totalmente la risposta delle istituzioni? Si tratta all'evidenza di una normativa irrazionale, che si preoccupa solo di stabilire (e abbreviare) i termini, senza distinguere fra l'ipotesi dell'inerzia o della lentezza del procedimento e l'ipotesi in cui l'attività di indagine e di giudizio si è svolta senza anomale interruzioni e che si vuole rendere ancor più attenta al dato temporale in modo formalistico⁶; mentre La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dice in sostanza che ogni valutazione di ragionevole durata non può essere fatta in astratto dal legislatore secondo criteri meccanici, aritmetici, ma deve essere una valutazione commisurata alla realtà concreta di svolgimento di ogni processo, deve essere una valutazione duttile, di relazione.

La prima iniziativa legislativa da prendere sarebbe dunque quella di ripensare a fondo l'istituto della prescrizione penale, come ci chiede l'Europa, legandolo all'inerzia nelle indagini e nel processo, e non al solo scorrere, comunque, del tempo.

4. Legislazione, organizzazione e processo civile. Legge Pinto e mediazione. Tra le modifiche normative che possono avere positive ricadute sull'organizzazione degli uffici giudiziari, in particolare della Corte di cassazione e delle corti d'appello, deve prendersi in considerazione il cambiamento del quadro normativo che regola il contenzioso connesso alla

⁵ Il caso è indubbiamente particolare e riguarda il tema della tutela del diritto alla vita. Nondimeno esso si segnala per l'adozione di un principio di razionalità e ragionevolezza che dovrebbe qualificare la normativa che regola l'applicazione dell'istituto. Per la Corte, infatti, se questa misura (n.d.r.:la prescrizione) ha l'effetto di impedire la condanna di un imputato che, in pratica, per la complessità dell'accertamento e dello svolgimento del processo, non subisce neanche una sanzione disciplinare proprio a causa del decorso del tempo, pur in presenza di un grave reato, la prescrizione deve essere considerata senza dubbio tra «le misure inammissibili secondo la giurisprudenza della Corte».

⁶ Si vedano sul punto le considerazioni di V. Onida, *Giustizia, la prescrizione non è uguale per tutti (i processi)?*, in *Il Corriere della sera* del 16 aprile 2011

Legge Pinto. I procedimenti dinanzi alle Corti d'Appello per *Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo* (L. 24.03.2001, n 89), nel 2010 rappresentano circa il 15,7 % dei procedimenti sopravvenuti⁷. L'11% in cassazione⁸.

Di fronte a questi dati appare ineludibile una diversa scelta di sistema.

Materia del processo è un diritto disponibile; la valutazione oramai pressoché tabellare dell'indennizzo, rapportata alla durata del processo eccedente il tempo prefissato come ragionevole, può consentire la sua liquidazione extragiudiziale, lasciando aperta la possibilità del ricorso dinanzi al giudice, in caso di mancato accordo, con onere delle spese in caso di soccombenza. E' una procedura che può assumere un carattere amministrativo e che, comunque, può essere inserita all'interno del nuovissimo istituto della mediazione civile entrato in vigore il 21 marzo 2011; questi processi sono attualmente esclusi dall'ambito della sua applicabilità, in quanto il loro svolgimento prevede l'adozione della procedura in camera di consiglio. In realtà, le esigenze di celerità e di trattazione semplificata che generalmente sono sottese a tale scelta, non sembrano essere di ostacolo in questo caso alla previsione di un passaggio in sede extraprocessuale. Definire in questa sede tale tipo di procedura consentirebbe sicuramente una definizione anticipata rispetto ai 476 giorni previsti in media nelle Corti d'appello nel 2009; deflazionare il carico delle Corti d'appello e della stessa Corte di cassazione, consentirebbe di liberare energie e professionalità da impiegare per altri processi, farebbe decrescere la possibilità di proliferazione di processi di Legge Pinto su legge Pinto, comporterebbe un sicuro decremento degli importi che attualmente paga lo Stato, una diminuzione delle condanne da parte della Cedu con recupero della credibilità internazionale del sistema giustizia nel suo complesso⁹.

Il collegamento con la legge Pinto è l'occasione per alcune riflessioni in tema di mediazione. E' una legge che presenta molti lati non condivisibili; nell'illusione di dare una

⁷ I dati numerici tratti dalla Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2011 del Primo Presidente della Corte di cassazione individuano 44.357 procedimenti pendenti; + 6.964 rispetto al 2009, pari a + 18,6%, malgrado il forte aumento delle definizioni pari a 26.125 (+ 22,7%), ancora inferiore però rispetto alle sopravvenienze (+1,7%).

⁸ Migliaia di procedimenti, attualmente circa 5.000, infatti, intasano la I sezione civile della Cassazione e generano spesso altri procedimenti di Legge Pinto; presso la Corte la trattazione di questi processi impegna almeno una udienza al mese, con l'aggravio della previsione di comunicazioni cartacee dalla Cassazione agli uffici della Procura Generale e della Corte dei Conti, in gran parte inutili.

⁹ Non sembra difficile intervenire sulla c.d. "mediaconciliazione" in ordine alla sua applicazione in tema di Legge Pinto, in una fase dove è ancora iniziale la sperimentazione e vi sono possibilità di introdurre emendamenti anche in considerazione del rinvio dell'applicazione della mediazione in materia di responsabilità per incidenti stradali e di cause condominiali. Una applicazione specifica della disciplina in relazione alla materia del processo, rispetto alla generalità dell'esclusione in base al rito, troverebbe una ragionevole spiegazione nell'ottica della funzionalità del sistema.

complessiva accelerazione al processo civile si è pensato che la mediazione potesse essere un utile strumento a tal fine, e si sono introdotte quindi norme che sfiorano soltanto il significato che il legislatore comunitario ha voluto assegnare all'istituto. Questo legislatore in realtà ha prima abrogato il tentativo obbligatorio di conciliazione nelle cause del lavoro e subito dopo lo ha introdotto per un numero rilevante di cause ordinarie, con una previsione di obbligatorietà, che non trova giustificazione ne' nella direttiva comunitaria ne' nella legge delega n.69/2009. L'ordinanza del Tar Lazio, che rinvia alla Corte costituzionale l'esame di costituzionalità della legge sotto questo profilo, si incarica di dimostrare l'eccedenza della norma rispetto ad entrambe le fonti normative. Occorre dunque affrontare i problemi con spirito razionale. Il problema non è la mediazione in se' come sistema alternativo di soluzione delle controversie ma, questa mediazione, che deve comprendere ampi spazi di facoltatività, che non può essere necessariamente a pagamento al momento dell'accesso, ma non può comportare ulteriori aggravii per il bilancio statale, che deve garantire una adeguata ed effettiva formazione dei mediatori, che deve prevedere corretti criteri di competenza territoriale.

5. Alcune possibili riforme di natura organizzativa e di natura ordinamentale. Oltre a parlare di riforme delle leggi penali e processuali, bisognerebbe parlare di riforme di natura organizzativa e di natura ordinamentale. Per esempio, sul piano generale dell'organizzazione della giustizia, oggi, a parole sono tutti d'accordo sul tema della revisione della geografia delle circoscrizioni giudiziarie. Ma è una riforma che costa moltissimo in termini politici ed appare molto distante nella sua attuazione. Verosimilmente, partendo dal territorio, un'analisi dell'utilità del mantenimento degli uffici dei giudici di pace esistenti sarebbe un'indispensabile premessa per arrivare ad una valutazione consapevole su un progetto di riforma e di riordino della loro presenza sul territorio nazionale, con conseguente recupero di personale e risorse derivante dalla soppressione degli uffici inutili. 850 uffici del giudice di pace non hanno più senso e comportano sprechi inaccettabili. Appare possibile procedere ad un'opera di razionalizzazione e riduzione di questi uffici anche in via amministrativa, con una analisi del numero dei casi trattati in rapporto al bacino di utenza di riferimento¹⁰. Si può arrivare anche

¹⁰ Un progetto con questo obiettivo era stato predisposto dalla Direzione Generale dell'Organizzazione giudiziaria già durante l'ultimo governo Prodi attraverso l'individuazione di circa 90 sedi che potevano essere soppresse, sfruttando la previsione normativa contenuta nella legge 21 novembre 1991, n. 374 succ. mod. In particolare con riferimento alle disposizioni di cui agli artt. 2 che disciplina la sede degli uffici del Giudice di Pace (1. *Gli uffici del Giudice di Pace hanno sede in tutti i capoluoghi dei mandamenti esistenti fino alla data di entrata in vigore della legge 10 febbraio 1989, n. 30*; 2. *Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, sentiti il consiglio giudiziario e i comuni interessati, possono essere istituite sedi distaccate dell'ufficio del Giudice di Pace*

all'individuazione di circa duecento uffici inutili, con un possibile risparmio quantificabile intorno ai sessanta milioni di euro ed una disponibilità di nuove risorse per circa 40 milioni di euro.

Un riferimento deve essere fatto anche al problema della carenza del personale amministrativo, ormai colpito da un decennale blocco del *turn over*, che ha portato a una riduzione delle presenze da 46.000 unità a 38.000 unità.

L'irrazionalità di piante organiche disegnate sulla presenza numerica al momento dell'entrata in vigore del d.m. di revisione delle stesse emanato nel 2009 ha cristallizzato situazioni di rigidità negli uffici, cui non è possibile ovviare soltanto attraverso convenzioni con gli enti locali, con personale in mobilità di altre amministrazioni e con l'utilizzazione degli stagisti, sia nel settore civile che nel settore penale. La nostra amministrazione ha bisogno di personale giovane, qualificato, assunto a tempo indeterminato, su cui puntare in perfetta sinergia, in collaborazione con l'attuale componente amministrativa, per far decollare i progetti dell'ufficio per il processo e quelli relativi all'informatizzazione.

La necessità dell'allineamento del personale amministrativo con i magistrati presenti negli uffici porta a valutare quelle situazioni che hanno inciso e continuano ad incidere anche sull'organico della magistratura.

Ci sono uffici che si muovono attualmente con grande difficoltà. Primi fra tutti la stessa Corte di cassazione e le Procure della Repubblica. Le difficoltà derivano innanzitutto dalle scoperture di organico¹¹. La Corte di cassazione risulta avere una scoperta di gran lunga superiore (23,25%), rispetto alla scoperta media degli altri uffici (sul territorio nazionale pari ad una percentuale del 13,35%). Sono valori che attribuiscono all'Ufficio la qualifica di "sede disagiata". Non è una qualifica simbolica, solo se si pensa che la completa copertura

in uno o più comuni del mandamento, ovvero in una o più circoscrizioni in cui siano ripartiti i comuni. 3. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, sentiti il consiglio giudiziario e i comuni interessati, due o più uffici contigui del Giudice di Pace possono essere costituiti in un unico ufficio con il limite che la popolazione complessiva risultante dall'accorpamento non superi i cinquantamila abitanti. Nel decreto è designato il comune in cui ha sede l'ufficio del Giudice di Pace.) e dall'art. 3 che disciplina il ruolo organico e la pianta organica degli uffici del Giudice di Pace (1. Il ruolo organico dei magistrati onorari addetti agli uffici del Giudice di Pace è fissato in 4.700 posti; entro tale limite, è determinata, entro tre mesi dalla data di pubblicazione nella gazzetta ufficiale della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio Superiore della magistratura, la pianta organica degli uffici del Giudice di Pace. 2. In caso di vacanza dell'ufficio del Giudice di Pace o di impedimento temporaneo del magistrato che ne esercita le funzioni, il presidente del tribunale può affidare temporaneamente la reggenza dell'ufficio al Giudice di Pace di un ufficio contiguo. 3. Se la vacanza o l'impedimento si protrae per oltre sei mesi, si provvede a nuova nomina ai sensi dell'articolo 4.).

¹¹ Gli uffici hanno scoperture che vanno da una percentuale del 23% per la Procura Generale e la Corte di cassazione, al 25% per i Presidenti di sezione, al 32% per i magistrati addetti al Massimario.

dell'organico porterebbe automaticamente ad un incremento del 25% dell'attività della Corte con un notevole decremento delle pendenze e del tempo di definizione dei processi, in particolare nel settore civile.

Quali le cause dei pesantissimi vuoti di organico della Corte di cassazione e, comunque dell'intera magistratura, che ad inizio del 2002 era sostanzialmente a pieno organico e delle conseguenti difficoltà organizzative di moltissimi uffici giudiziari? Hanno inciso sicuramente la scelta di non effettuare un numero di concorsi sufficiente nel quadriennio 2002 – 2006, che ha colpito, a cascata, tutti gli uffici giudiziari, le scelte della finanziaria 2011 in tema di trattamento economico e regime pensionistico dei magistrati, con conseguente esodo, per questo motivo, inutilmente denunciato e previsto dall'ANM, di un centinaio di colleghi, oltre il numero fisiologico di cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età, la disciplina della destinazione dei M.O.T. nelle sedi di prima nomina. Legato a questa disciplina ordinamentale è il fenomeno della c.d. “desertificazione” delle Procure, che ha costretto il legislatore a prendere atto della sua insostenibilità e irrazionalità; è stata così introdotta una parziale modifica della disciplina fino al 2014¹². Visti i risultati, la riforma deve essere completa, con la stabilizzazione della previsione che consente l'assegnazione alle Procure dei magistrati di prima nomina, ma anche con la reintroduzione della loro possibile destinazione agli uffici di primo grado monocratici e all'ufficio G.I.P. L'irrazionalità della attuale quadro ordinamentale è testimoniato dal fatto che processi che vengono celebrati da GOT non possono essere assegnati a magistrati di prima nomina.

La previsione della destinazione ad uffici collegiali è sicuramente diseconomica in relazione alla ristretta percentuale di affari con riserva di collegialità sia in civile che in penale, attualmente prevista dalla disciplina codicistica; ciò comporta una evidente sottoutilizzazione di qualificate capacità professionali, anche in ragione delle più complesse modalità di accesso in magistratura e della diversa qualità di preparazione richiesta rispetto a quindici anni fa.

La L. n. 24/2010 ha modificato profondamente le regole che disciplinano la prima assegnazione dei M.O.T.

Si tratta di un meccanismo che per la prima volta sarà applicato in occasione della scelta della sede da parte dei magistrati attualmente in tirocinio. In sintesi: la sede di prima scelta avrà carattere provvisorio. Dopo 30 mesi avverrà la scelta definitiva, e saranno banditi posti anche requirenti e monocratici. In questo modo si è cercato di limitare i danni causati dal divieto di ricoprire le funzioni requirenti fino alla prima valutazione di professionalità previsto per i

¹² Legge 22 febbraio 2010, n. 24, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario

M.O.T., e che ha già sofferto una prima deroga necessitata per fare fronte al fenomeno della c.d. “desertificazione delle Procure, reiterata anche per i magistrati nominati con d.m. 5 agosto 2010. Si tratta di una disciplina sbagliata, che non trova il coraggio di superare l’originaria impostazione del del D.L.vo n.260/2006, e che alimenta ulteriori incertezze e disfunzioni del sistema nella sua globalità, mortificando nello stesso tempo i M.O.T. che continuano ad essere ritenuti, con una valutazione a priori, inadeguati alle funzioni monocratiche e requirenti, pur avendo alle spalle corsi universitari, periodi di formazione e attività professionali significative di assoluto rispetto. Una modifica dell’attuale disciplina nel senso auspicato sarebbe un intervento che restituirebbe razionalità al sistema, eliminando una situazione di precarietà e le negative ricadute sulla qualità del lavoro e su di una razionale gestione degli uffici di provvisoria destinazione. Non servirebbero allora particolari incentivi economici e la necessità di ricorrere a trasferimenti d’ufficio; sarebbe possibile ipotizzare un piano razionale per l’eliminazione dell’arretrato senza i reclutamenti straordinari ipotizzati, riedizione di sezioni stralcio secondo uno schema che è già fallito, che comporterebbe di fatto una rottamazione dei processi e dei diritti ad essi collegati. Queste risorse devono essere impiegate per mandare a regime il sistema, per fornire allo stesso capacità di risposta adeguata, efficacia e coerenza strutturale.

Al recente congresso dell’ANM proprio il Ministro si era pubblicamente impegnato a presentare un disegno di legge che risolvesse in radice la questione, eliminando il carattere assoluto delle preclusioni per i M.O.T. di prima nomina. Ad oggi, tuttavia, non si ha notizia di interventi radicali in questo senso, nonostante l’acquisita consapevolezza di un legame fondamentale tra organizzazione e qualità del funzionamento della giurisdizione.

6. La crisi della stagione dei diritti e il sistema penitenziario. La *stagione dei diritti* mostra oggi crepe profonde. La crisi dello stato sociale, l’aumento delle disuguaglianze e la riduzione degli spazi di cittadinanza sono circostanze che dimostrano quanto siano oggi in pericolo i diritti “fondamentali”.

E quando si parla di diritti fondamentali non può non farsi riferimento al sistema penitenziario. Vi è stata da vari anni una contrazione nell’ambito delle politiche di sicurezza della possibilità di utilizzo delle cosiddette misure alternative: sono costanti l’elaborazione di nuove figure di reato, utili a rispondere a vere o presunte emergenze, l’introduzione di ipotesi di custodia cautelare obbligatoria, l’innalzamento delle pene per reati di non particolare allarme sociale o riconnessi ad una mera condizione di irregolarità sul territorio nazionale operata al solo e dichiarato fine di consentire l’applicazione della custodia cautelare in carcere. La «legge

ex Cirielli», legge n. 251 del 2005, che ha accorciato i tempi di prescrizione per alcuni reati e ha introdotto limiti alla concessione delle misure premiali ai recidivi reiterati, categoria che ricomprende in sé anche reati per fatti di scarso allarme sociale e magari per fatti distanti decenni nel tempo. Lo stato di emergenza per le carceri per tutto l'anno 2010, deliberato nel gennaio 2010 al fine di «provvedere ad interventi strutturali di medio e lungo periodo, che consentano di rispettare il precetto dell'articolo 27 della Costituzione, secondo il quale “le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato” è rimasto in larga parte inattuato¹³; dal punto di vista normativo, vi è stata solo l'approvazione della legge 26 novembre 2010, n. 199, contenente «Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno», che comunque, si pone come intervento emergenziale, addirittura temporaneo, e sicuramente non risolutore dell'angosciante problema del sovraffollamento carcerario e della certezza della pena nonché la recentissima legge 21 aprile 2011 n. 62 che modificando alcune norme del c.p.p. e dell'ordinamento penitenziario si propone di apprestare maggiore tutela al rapporto tra detenute madri e figli minori.

Mi avvio alla conclusione. Credo che sia praticabile la stesura di una piattaforma condivisa delle esigenze della giustizia. Parliamo di una piattaforma che non può risolversi in uno “scontro di potere” tra i protagonisti del processo e deve invece puntare, con il concorso dei vari pilastri del servizio, all'organizzazione e al funzionamento della giurisdizione. E un progetto, che non voglia avere il fiato corto, deve avere sempre presente che tutto dovrebbe ruotare sull'asse dell'effettività dei diritti: per questo non si può eludere il confronto anche con le organizzazioni e le articolazioni della società civile che operano su questo fronte. È di tutta evidenza che solo una comune presa di posizione, anche su obiettivi progressivi, dei protagonisti (diretti e indiretti) del processo, che ribadisca la centralità dell'art 111 della Costituzione (giusto processo in un tempo ragionevole) e la necessità del rispetto dei doveri che derivano alle Istituzioni dal precedente art. 110, può determinare la spinta propulsiva,

¹³ Il piano prevede tre «pilastri» fondamentali: il primo riguarda gli interventi di edilizia penitenziaria per la costruzione di 47 nuovi padiglioni e successivamente di otto nuovi istituti, che aumenterebbero di 21.709 unità i posti, arrivando ad un totale di 80 mila, per la cui realizzazione sono stati stanziati 500 milioni di euro nella legge finanziaria per il 2010 e 100 milioni del bilancio della giustizia; il secondo riguarda gli interventi normativi che introdurrebbero misure deflative, prevedendo la possibilità della detenzione domiciliare per chi deve scontare un anno di pena residua e la messa alla prova delle persone imputabili per reati fino a tre anni; il terzo, infine, prevede l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di polizia penitenziaria; per quanto riguarda gli interventi di edilizia penitenziaria, allo stato attuale, nonostante le ripetute richieste formalizzate in Commissione giustizia, né il Ministro della giustizia, né il Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria hanno mai fornito, secondo quanto emerge dagli atti parlamentari, risposte specifiche alla richiesta di illustrazione dei dettagli delle linee portanti, programmatiche e di attuazione del piano di interventi; dell'assunzione dei 2.000 agenti di polizia carceraria non vi è traccia.

qualificata, convergente, virtuosa per i riassetti organizzativi che sono necessari e per mettere a disposizione le risorse fino ad oggi negate.

Nella piena consapevolezza che la giustizia non è solo un servizio: è anche una funzione e un potere dello Stato. Ma questa proposta nasce anche dalla precisa scelta di rifiutare ogni logica di contrapposizione tra i poteri dello Stato e tende a ricercare consenso e collaborazione intorno ad un processo che restituisca funzionalità ed efficienza a tutto il sistema. Anche per questo oggi abbiamo accettato questo invito.