



## SCHEDA N.1

### IL PROCESSO PENALE

#### **1. Obiettivi e metodo.**

Le proposte dell'ANM su istituti di natura sostanziale e processuale sono rivolte ai problemi più urgenti della giustizia penale, facendo i conti con le risorse attualmente disponibili.

L'ANM nutre una convinzione. La riforma di importanti snodi del processo penale può funzionare da fattore di spinta al rinnovamento culturale delle prassi.

Le esigenze di "accelerazione" e "razionalizzazione" sono da interpretare come "condizione di efficienza" di una struttura (quella processuale) servente rispetto a due valori sovra-ordinati e irrinunciabili quali la funzione cognitiva (ossia la "capacità di accertamento dei fatti pur nella inevitabile fallibilità del metodo") e la tutela della garanzie costituzionali ("dal contraddittorio all'imparzialità del giudice, dal diritto alla difesa alla presunzione di non colpevolezza").

Le proposte prendono spunto da indicazioni di riforma ampiamente condivise sia nell'ambito della magistratura sia nel ceto forense.

Sono opzioni non ideologiche. E intendono offrire ai cittadini "*decisioni nel merito*" in tempi ragionevoli, secondo le esplicite indicazioni dell'art 111 della carta costituzionale, senza rinunciare alle garanzie .

In tale prospettiva, bisogna dare atto che le prime proposte di matrice governativa, sul piano della modifica delle regole del processo penale, contenute nel decreto legge sulla sicurezza, vanno accolte positivamente. Il potenziamento dei riti alternativi immediato e direttissimo, l'abolizione del patteggiamento in appello sono frutto di un approccio al tema delle riforme che intende farsi carico dei problemi concreti della giustizia penale, facendo i conti con le risorse attualmente disponibili, e che l'ANM condivide.

## **2. Il recupero della celerità con le modifiche del codice di rito.**

L'ANM ritiene che l'obiettivo vada perseguito attraverso il contrasto delle forme di "abuso del processo" con una nuova modulazione delle garanzie.

Lungo queste traiettorie si iscrivono le seguenti proposte sul piano processuale.

### **A) Nuova disciplina della risoluzione preventiva delle questioni di competenza, al fine di evitare che i relativi vizi, se mai rilevati o eccepiti, possano pregiudicare processi spesso già pervenuti alla sentenza di secondo grado.**

Dovrebbe incentrarsi sulla corte di cassazione l'ultima parola sull'eccezione di incompetenza, anticipando tuttavia tale pronuncia alla fase degli atti preliminari al dibattimento (sul punto, la Corte Costituzionale, ord. 521/1991 e sent. 77/1977, ha già affermato come appartenga alla discrezionalità del legislatore limitare la rilevabilità dei vizi di competenza a tutela "*dell'interesse all'ordine e alla speditezza del processo*", sempre che siano "*chiaramente determinati in anticipo i criteri in base ai quali la competenza deve essere stabilita*").

In tal senso, sarebbe opportuno prevedere una formulazione delle eccezioni di incompetenza per territorio, per connessione e per materia entro la chiusura dell'udienza preliminare ovvero, se essa manchi, entro il termine di cui all'articolo 491 del codice di rito.

### **B) Più efficienti modalità di notificazione degli atti.**

Il che significa riformare il sistema sulla base di alcune linee guida.

a) Innanzitutto, occorre neutralizzare gli effetti di tutte quelle disposizioni che contengono una serie di garanzie meramente formali, prive di utilità sostanziale sotto il profilo dell'effettivo esercizio del diritto di difesa, suscettibili di dilatare inutilmente i tempi del procedimento penale

In questo senso, le notificazioni successive alla nomina di difensore di fiducia ai sensi dell'articolo 96 dovrebbero essere eseguite mediante consegna di copia dell'atto al difensore medesimo, salvo che la legge espressamente non disponga altrimenti (atti che l'imputato debba ricevere "personalmente"), intendendo il rapporto fiduciario tra indagato/imputato e difensore nel senso più rigoroso del termine, sotto il profilo del soddisfacimento reale della esigenza di "conoscenza effettiva". Il difensore potrà dichiarare all'autorità che procede di non accettare la notificazione solo nel caso di rinuncia al mandato difensivo.

b) Inoltre, si deve tendere alla riqualificazione del personale amministrativo degli uffici giudiziari, valorizzando i compiti degli ufficiali giudiziari, con affidamento a questi ultimi di una serie di attività qualificate funzionalmente nell'ottica della riduzione dei tempi processuali.

c) Andrebbero, poi, utilizzati in sede processuale i progressi della tecnica, che oggi consente il ricorso a forme "certificate" di comunicazione anche per via informatica e telematica. In tale prospettiva si propone di introdurre il concetto di notificazione di atti per mezzo di "posta elettronica certificata", ciò consentendo, ove tecnicamente possibile, indubbi risparmi di mezzi e di personale (analogo previsione dovrebbe prevedersi per gli avvisi e le comunicazioni tra uffici giudiziari. E dovrebbe, pure, consentirsi ai difensori di inviare memorie o istanze, ove non diversamente disposto, per il tramite della medesima posta certificata; nonché l'invio delle minute delle richieste di provvedimenti e degli atti su cui esse si fondano anche per via telematica o su supporto informatico).

### **C) Nuove norme per la disciplina del processo contumaciale che tengano conto delle numerose sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia, ond'evitare processi inutili.**

Il che significa prevedere che lo svolgimento del processo sia subordinato alla effettiva conoscenza dello stesso da parte dell'imputato. Nei casi in cui ciò non sia possibile per la irreperibilità dell'imputato il processo dovrà essere sospeso; prevedendo eccezioni a tale regola generale (per esempio per i fatti più gravi e per i processi in cui siano disposte misure cautelari), oltre alla possibilità di una remissione in termini a favore dell'imputato.

Più precisamente, appare necessario che i processi penali non si possano celebrare senza l'effettiva garanzia che l'imputato abbia avuto conoscenza almeno dell'inizio degli stessi. E' un orientamento

in sintonia con le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e lo Statuto di quella Corte, relative alla sola fase "processuale" in senso stretto, senza riferimento alle attività prodromiche alla stessa (indagini preliminari ed udienza preliminare).

Di conseguenza si propone il mantenimento della possibilità di procedere ad indagini preliminari ed udienza preliminare anche nei confronti di indagato irreperibile ovvero nei cui confronti le notifiche vengano effettuate presso il difensore a norma degli artt. 159 c.2, 161, c.4, 165 c.1 e 169 che disciplinano ipotesi di conoscenza "legale" o "formale".

Nella disciplina del processo in senso stretto, si potrebbe stabilire che, al momento della verifica della regolare costituzione delle parti, il giudice debba anche verificare se la conoscenza del procedimento da parte dell'imputato sia effettiva e non meramente formale.

All'esito delle verifiche in questione potrebbero prospettarsi due alternative:

1) se viene accertata la conoscenza effettiva da parte dell'imputato, può senz'altro avere luogo la celebrazione del processo;

2) nel caso contrario, il giudice (sempre che non debba essere pronunciata sentenza di proscioglimento o di non doversi procedere) dovrà normalmente disporre la "sospensione del processo".

Solo ove venga successivamente raggiunta una ragionevole certezza in ordine alla consapevolezza dell'imputato, il processo potrà riprendere il proprio corso secondo le regole ordinarie.

Corollario di tale nuova impostazione sarebbe che il corso della prescrizione dovrebbe rimanere sospeso per tutta la durata della sospensione del processo.

Tale principio dovrebbe conoscere tuttavia alcune significative limitazioni.

Dovrebbero, infatti, essere previste alcune specifiche ipotesi, oltre al caso della presenza dell'imputato all'udienza dibattimentale, in cui il processo non deve essere sospeso (ad esempio nei casi in cui si proceda per delitti gravi ovvero nei processi in cui siano state disposte misure cautelari personali)

**D) Predisposizione di soluzioni normative volte a disincentivare comportamenti delle parti strumentali al prolungamento del processo al di là della sua ragionevole durata e**, in particolare, diretti ad ottenere la prescrizione (si intende qui far riferimento, ad esempio, alle impugnazioni dichiaratamente pretestuose, come ad es. quelle relative a gran parte delle sentenze emesse in esito all'applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 c.p.p.). Ciò dovrà avvenire attraverso la restituzione della centralità al giudizio di primo grado e, il conseguente, ridimensionamento del giudizio di appello mediante l'ampliamento delle cause di inammissibilità (a cominciare dalla manifesta infondatezza) e l'impugnazione per motivi .

**E) Applicazione limitata dell'avviso di conclusione indagini di cui all'art. 415 bis c.p.p.**

Si propone l'eliminazione dell'obbligo di inviare l'avviso previsto dall'articolo 415-bis in tutti i procedimenti ove l'imputato abbia altrimenti avuto notizia dell'esistenza di un procedimento penale a suo carico, ovvero sia stata notificata nei suoi confronti l'informazione di garanzia (art. 369 c.p.p.) o altro atto ad essa equipollente.

Detta modifica è volta all'eliminazione di un adempimento che, attualmente, spesso non porta alcun effettivo vantaggio all'esercizio del diritto di difesa dell'indagato, ma che impone, viceversa, un notevole allungamento dei tempi procedurali.

L'istituto va, invece, mantenuto per tutte le ipotesi – non molto numerose, attesa la disciplina attualmente vigente – in cui l'indagato non abbia altrimenti avuto conoscenza del procedimento nei suoi confronti, nell'ottica di consentire in ogni caso a quest'ultimo un intervento già in fase di indagini preliminari per la propria difesa.

Esigenze di bilanciamento tra gli interessi in gioco, in presenza della soluzione prospettata, comporta fisiologicamente una modifica rispettivamente gli articoli 418 e 419 del codice di rito.

Dovrebbe, infatti, essere previsto un ampliamento a trenta giorni del termine per la comunicazione degli avvisi relativi all'udienza preliminare ed a sessanta giorni il termine massimo consentito al giudice per la fissazione della medesima.

Dette modifiche vengono dettate dalla esigenza di consentire il pieno esercizio del diritto di difesa. E' parso, infatti, opportuno ampliare il lasso di tempo riconosciuto all'imputato ed al suo difensore per la adeguata preparazione della propria difesa, anche in considerazione dell'eliminazione nella maggior parte dei casi dell'avviso *ex* articolo 415-bis e della presa d'atto che la consistenza degli atti allegati alla richiesta di rinvio a giudizio in molti casi non consente un rapido disbrigo delle richieste di copia degli stessi da parte delle cancellerie.

**F) Norme processuali con refluenza sull'organizzazione del lavoro del giudice penale. L'udienza di programma.**

Sotto il profilo della accelerazione dei tempi di svolgimento del giudizio, potrebbe essere utile la previsione della c.d. "udienza di programma" che sollecita un adeguamento dei progetti organizzativi degli uffici e degli stili professionali della magistratura e della avvocatura. La soluzione appare come una sorta di indiretto riconoscimento della filosofia dei "protocolli di udienza", da tempo promossi dalla ANM e adottati da varie realtà giudiziarie dopo un costruttivo confronto tra le varie figure professionali che operano nel processo (magistrati giudicanti, requirenti, avvocati, personale ausiliario).

Insomma tale istituto promuoverebbe una opzione fondata sul convincimento secondo cui l'udienza penale non è terreno di affermazione di una forma di potere del giudice su avvocati, testimoni, persone offese o imputati; ma, semmai, costituisce un delicato strumento finalizzato all'ordinato svolgimento dei lavori, da utilizzare con particolare attenzione verso le esigenze del cittadino fruitore del servizio.

L'udienza di programma, dunque, intende superare alcuni effetti negativi della segmentazione del processo e dei diversi ruoli, responsabilizzando i vari protagonisti attorno a scelte condivise. La programmazione dovrebbe consentire al giudice di giungere alla sentenza in tempi ragionevoli, determinati in due anni e sei mesi in primo grado, un anno e mezzo per l'appello e un anno in Cassazione, salvo che per i processi di particolare complessità.

**3. Proposte penal sostanziali per una maggiore efficienza del sistema**

**A) Occorre ridefinire l'istituto della prescrizione.**

Sulla base delle esigenze generali sopra evidenziate, pare necessario predisporre soluzioni normative volte a disincentivare comportamenti delle parti strumentali al prolungamento del processo al di là della sua ragionevole durata e, in particolare, diretti ad ottenere la prescrizione, semplificando il meccanismo di calcolo dei tempi per la estinzione del reato.

Muovendosi in tale direzione, si propone quindi una ridefinizione dell'istituto della prescrizione che passa per alcuni snodi fondamentali in grado di semplificare il meccanismo di calcolo dei tempi:

- a) commisurazione del tempo della prescrizione esclusivamente alla pena massima edittale (in continuità, sotto questo aspetto, con la modifica normativa del 2005, a sua volta mutuata dai progetti di riforma del codice penale Pagliaro e Nordio) e, quando per il reato la legge stabilisce congiuntamente o alternativamente la pena detentiva e la pena pecuniaria, come nell'attuale disciplina, per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo soltanto alla pena detentiva;
- b) esclusione delle circostanze dal computo, ad eccezione di quelle c.d. "ad effetto o ad efficacia speciale", in quanto espressione di un disvalore superiore a quello che il legislatore ordinariamente opera nel prevedere il regime delle circostanze "ordinarie".

c) previsione, in ogni caso, di un tetto minimo e massimo della prescrizione dei reati (la prescrizione non può: a) essere inferiore a sei anni per i delitti e quattro per le contravvenzioni, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria. b) essere superiore a venti anni per i delitti, ad eccezione che per i delitti di maggiore gravità, per i quali il termine massimo è previsto nella misura di trenta anni. La prescrizione non estingue i reati per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti);

d) adattare la decorrenza del termine di prescrizione alla diversa natura delle sanzioni, prevedendo termini differenti non solo tra delitti e contravvenzioni, ma anche tra le sanzioni "originarie" del codice e sanzioni di specie diversa.

L'ANM, poi, proprio nell'ottica del contrasto alle forme di abuso del processo, ad esempio attraverso atti o impugnazioni meramente dilatorie fa presente la necessità di adottare soluzioni innovative.

Si affacciano vari modelli di soluzione:

- a) disciplina che "sospende il termine di prescrizione" in casi espressamente previsti dalla legge;
- b) non prescrittibilità del reato se l'azione penale viene esercitata entro il termine di prescrizione;
- c), o, alternativamente, non prescrittibilità del reato una volta pervenuti alla pronuncia di primo grado.

(La prima delle tre soluzioni, potrebbe congegnarsi facendo perno su alcune specifiche situazioni. Ad es., in caso di dichiarazione di inammissibilità del ricorso per cassazione, il termine di prescrizione potrebbe ritenersi sospeso al momento della pronuncia della sentenza di condanna di secondo grado (con esclusione, quindi, dei casi in cui ricorrente sia il pubblico ministero).

Parimenti, si ritiene che il termine prescrizionale non debba decorrere nei casi di sentenza di condanna nell'ipotesi di c.d. "doppia conforme". In questo caso, infatti, la pronuncia che contiene un doppio accertamento di merito in ordine alla responsabilità è sicuramente connotata da una stabilità tale da superare l'opportunità di mantenere l'operatività dell'istituto della prescrizione, senza peraltro comprimere in alcun modo i diritti sanciti dall'articolo 14 del Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici, ratificato in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

Tuttavia, nel caso in cui il ricorso per cassazione venga accolto, il tempo occorrente alla celebrazione del giudizio di cassazione verrà computato ai fini prescrizionali, così come quello necessario per la celebrazione dei successivi gradi di giudizio, ove presenti. In tal modo, l'imputato che faccia valere i propri diritti vittoriosamente non dovrà subire gli effetti negativi del decorso del tempo. E per gli stessi motivi, a tale ipotesi viene parificata quella in cui la pronuncia di appello abbia riformato la sentenza di condanna di primo grado limitatamente alla specie o alla misura della pena, anche con riferimento al giudizio di comparazione tra circostanze, in quanto tale pronuncia non tocca l'affermazione di responsabilità).

Ai tre modelli indicati potrebbe aggiungersene uno ulteriore che introduce due distinti meccanismi estintivi: prescrizione sostanziale e prescrizione processuale.

Il primo (prescrizione del reato) potrebbe operare prima dell'inizio dell'attività giurisdizionale ed il secondo (prescrizione endo-processuale) potrebbe regolare la durata massima del processo, nel caso venisse instaurato. L'esercizio dell'azione penale fungerebbe da termine ultimo per la prescrizione del reato e varrebbe come momento da cui computare la prescrizione processuale. Se il primo regime prescrizionale potrebbe rimanere pressoché invariato rispetto all'attuale configurazione codicistica, il secondo andrebbe a prevedere distinti intervalli estintivi da far valere per ciascun grado del processo.

In tale ultimo caso, non esisterebbe un tetto massimo della prescrizione ed il limite finale alla durata del processo si ricaverebbe sommando i termini valevoli per ciascun grado, termini che possono inoltre subire un allungamento in presenza di cause di sospensione, che però non possono mai dilatare i termini di oltre la metà.

## **B) Al fine di decongestionare i carichi penali, nel pieno rispetto del principio della obbligatorietà della azione penale, l'ANM propone l'introduzione nel codice penale dell'istituto della irrilevanza penale del fatto**

Per i fatti connotati da una marginale offensività, potrebbe essere opportuno offrire la possibilità al pubblico ministero e/o al giudice di pervenire a soluzioni di non punibilità, quando la situazione di fatto legittimi e giustifichi la rinuncia alla applicazione della pena (anche in una ottica di deflazione).

La previsione espressa degli indici fattuali di valutazione - quali la tenuità della offesa al bene giuridico e la occasionalità della condotta - dovrebbe disciplinare razionalmente l'istituto in questione, peraltro già utilizzato, come è emerso nel corso del dibattito, con una certa ampiezza

nella prassi giudiziaria in sede di archiviazione al di fuori di qualunque regolamentazione (salvo i casi previsti dalla legge n.448 del 1988 e dal decreto legislativo n.274 del 2000).

Sulla formulazione di tale norma, da coordinare opportunamente con alcune norme processuali (ad. es. gli artt.129, 408 ss, 425 c.p.p.), si confrontano tra gli studiosi diversi modelli. Alcuni propongono una applicazione dell'istituto limitata ad alcune categorie di reati (ad es. quelli con pena massima non superiore ad anni cinque). Altri la vogliono estendere ad ogni reato. Vi è chi punta sui parametri di valutazione della "tenuità del fatto". Altri richiedono "la particolare tenuità dell'offesa". Altri ancora ritengono applicabile l'istituto solo se è da considerarsi "bagatellare" non solo la tenuità dell'offesa ma anche la modalità della condotta.

Allo scopo di evitare sia una interpretazione eccessivamente restrittiva sia una interpretazione indebitamente estensiva, l'ANM propone che le varie circostanze in astratto ipotizzabili siano indicate non quali "condizioni" ma quali "criteri di valutazione", aggiungendo il requisito dell'assenza di violenza o minaccia alla persona.

### **C) Altre proposte sul piano penal sostanziale in materia di sospensione condizionale della pena, messa alla prova e mediazione penale.**

La sospensione della pena deve essere sganciata dalla dimensione impropriamente clemenziale del diritto vivente per attribuirgli un ruolo effettivo nel percorso di reinserimento, ancorandola necessariamente ad attività risarcitorie e/o riparatorie o prescrizioni conformative.

Inoltre, nella stessa ottica, occorre estendere l'istituto della "messa alla prova", già previsto dall'art 28 del d.P.R. n.448 del 1988, agli imputati maggiorenni per tutti i reati per cui è prevista una pena detentiva non superiore ai tre anni.

Non dovrebbe essere concessa più di due volte e l'esito positivo dovrebbe estinguere il reato.

Secondo l'intenzione dei proponenti, la "messa alla prova" potrebbe essere un terreno su cui sperimentare anche iniziative di "mediazione penale" in grado di rendere effettive le attese di giustizia della vittima del reato.

## SCHEDA N.2

### IL PROCESSO CIVILE

#### **1. *La necessità di un intervento di riforma***

L'Associazione Nazionale Magistrati ha ripetutamente espresso il proprio parere favorevole per riforme del processo civile che, senza modificare radicalmente l'impianto attuale, siano volte a superare difetti e lacune con gli indispensabili correttivi.

Abbiamo assistito, tuttavia, negli ultimi anni ad interventi che non hanno perseguito una coerente impostazione sul piano sistematico né appaiono caratterizzati da una visione generale dei problemi della giustizia.

Una imponente e disordinata produzione legislativa si è sovrapposta in modo irrazionale causando incertezze ed instabilità della disciplina processuale ed una ancor più grave precarietà sul piano organizzativo, e determinando tra gli operatori una diffusa insoddisfazione a causa dei continui interventi normativi che, anziché incidere sulle cause dell'emergenza, hanno contribuito a perpetuarla ed a renderla più grave. Un'emergenza su cui pesa, quale fattore non secondario, la stessa inefficienza della Pubblica Amministrazione. Non si considera abbastanza, ad esempio, che per gestire migliaia e migliaia di controversie in materia di "legge Pinto", le Corti d'appello e la Corte di cassazione sono oggi costrette ad un ruolo burocratico di mera applicazione di tariffe, esplicitando una funzione cui potrebbero assolvere semplici strutture amministrative.

Sul piano degli interventi processuali appare, quindi, urgente un'opera di riordino nella prospettiva dell'unificazione, razionalizzazione, semplificazione e speditezza del processo.

## ***2. La semplificazione dei riti***

Alla moltiplicazione dei riti, che rende sempre più complessa l'individuazione delle regole concretamente applicabili, ed alla pretesa di disciplinare a priori ogni ipotesi possibile, occorre contrapporre un modello tendenzialmente unitario, di forma duttile e con molteplici strumenti di tutela, fondato sul ruolo di impulso che il giudice ha il potere-dovere di esercitare nel pieno rispetto del contraddittorio e sotto il costante controllo delle parti e tale da rendere possibile, a seconda dei casi, sia l'adattamento alla complessità della materia, sia la trattazione immediata e, se ne ricorrano le condizioni, la decisione della causa sin dalla prima udienza.

L'unificazione dovrebbe essere attuata mediante la preventiva selezione dei riti relativamente ai quali la specialità appare giustificata da effettive esigenze di tutela differenziata, come nel processo del lavoro, prevedendo poche norme speciali che disciplinino aspetti peculiari e tipici connessi alla particolarità di alcune materie; l'eliminazione, salve le opportune norme di diritto transitorio, di tutti i riti o delle parti di essi la cui permanenza costituisce fonte di complicazione e di incertezze applicative; l'affiancamento al rito tendenzialmente unico, definibile con sentenza appellabile, di un rito sommario, definibile con ordinanza reclamabile dinanzi al Tribunale in composizione collegiale, e con previsione di convertibilità del rito sommario in ordinario su richiesta delle parti o previa valutazione del giudice.

Al fine del funzionamento effettivo del contraddittorio e della rapida conclusione del processo, nel rispetto delle garanzie e senza omettere i dovuti accertamenti, è necessario attribuire al giudice poteri di iniziativa ufficiosa e di accelerazione delle attività processuali valorizzando, altresì, la collaborazione del giudice con le parti ed i loro difensori, anche e soprattutto nella fase preparatoria.

Solo i poteri di impulso e di controllo del giudice nelle diverse fasi del processo, se effettivi, assicurano una sostanziale posizione di parità delle parti e concorrono in maniera incisiva ad assicurare un'amministrazione della giustizia realmente terza ed imparziale.

In definitiva, sono necessarie modifiche che permettano di recuperare flessibilità al modello processuale, dando al giudice la possibilità, nell'esercizio effettivo dei poteri preordinati al leale e rapido svolgimento del processo, di adattarlo alle esigenze del caso concreto, in relazione alla maggiore o minore complessità della causa, nel pieno rispetto del contraddittorio e del principio di ragionevolezza dei tempi processuali, favorire l'effettivo colloquio processuale tra giudice e parti sin dall'inizio del processo, semplificare le modalità della fase decisoria.

### **3. *Gli interventi necessari***

In particolare, l'Anm ritiene opportuna l'adozione dei seguenti specifici interventi:

- la semplificazione del sistema delle comunicazioni e notificazioni;
- una più ampia formulazione della disciplina delle rimessione in termini;
- la valorizzazione del principio della non contestazione;
- il divieto esplicito per il giudice di porre a base della decisione questioni non previamente sottoposte al contraddittorio delle parti;
- il recupero della centralità dell'interrogatorio libero delle parti;
- l'abolizione del regolamento di competenza;
- meccanismi volti a semplificare la prosecuzione del giudizio innanzi al giudice dichiarato competente;
- la regolamentazione, nell'ottica della semplificazione, della prosecuzione del processo innanzi al giudice avente giurisdizione (*NON E' CHIARO*);
- l'introduzione di misure volte a *contrastare gli abusi del processo*, incidendo in particolare sulla disciplina della responsabilità aggravata, introducendo tecniche di coercizione indiretta e facendo leva sul regime degli interessi legali, la cui attuale disciplina è generalmente considerata come una delle componenti patologiche della domanda di giustizia civile;
- la riduzione dei termini in tema di estinzione del processo, riassunzione della causa ed impugnazione ex art. 327, comma uno, c.p.c.;
- l'introduzione di meccanismi semplificati di decisione della causa e redazione della sentenza, anche mediante esplicita estensione al procedimento di secondo grado delle modalità previste dall'art. 281 *sexies* c.p.c. c.p.c. e la previsione di sentenze che anticipassero in forma schematica i motivi di fatto e di diritto della decisione, salvo successiva illustrazione dei motivi già indicati ove almeno una delle parti ne facesse richiesta entro un termine fissato dalla legge.

#### **4. La revisione del sistema delle impugnazioni**

Un'organica revisione del sistema delle impugnazioni, condizione necessaria per restituire efficienza al processo, implica tra l'altro:

- la *generalizzazione dell'appello* avverso le sentenze del tribunale e del giudice di pace ed una più forte *tipicità dei motivi d'impugnazione*, in modo da rigorosamente circoscrivere il giudizio d'appello e da configurarlo come *revisio primae instantiae*, affidando ad esso una funzione di "filtro" indispensabile ai fini della riorganizzazione razionale dello stesso giudizio di cassazione;
- una serie di misure di "sostegno" per il giudizio d'appello quali, in particolare, *l'abolizione della collegialità* necessaria nella fase preparatoria e nell'assunzione dei mezzi di prova; la *possibilità di decisione in forma monocratica*, almeno per determinate tipologie di controversie; l'introduzione di *meccanismi di decisione semplificata* (come appunto la sentenza *ex art. 281 sexies c.p.c.*) e di appositi "filtri" interni a ciascun ufficio, come ad esempio l'istituzione di una apposita struttura - analoga a quella introdotta per la cassazione - volta a bloccare i gravami inammissibili ed improcedibili, per i quali è sufficiente una pronuncia preliminare resa con ordinanza all'esito di udienza camerale (ordinanza ricorribile in cassazione).

#### **5. Gli strumenti di composizione delle liti**

Una giurisdizione ispirata al principio di effettività non può prescindere dalla consapevolezza che il processo è una risorsa limitata, e che è quindi necessario far crescere intorno ad esso una fitta rete di strumenti conciliativi, capaci di favorire il superamento e la composizione dei conflitti.

La prospettiva di recupero della dimensione conciliativa come metodo di risoluzione dei conflitti si iscrive ormai all'interno di un ampio movimento di pensiero, maturato anche in ambito europeo (ove è recentemente sfociato nella direttiva a comunitaria sulla mediazione in materia civile e commerciale) ed ha trovato espressione anche nei tentativi, avviati da alcuni Osservatori per la giustizia civile, di aprire canali di comunicazione tra processo ed organi di conciliazione.

Ciò che occorre, adesso, a livello politico, è far seguire alle parole fatti concreti in termini di mezzi, strutture, strumenti di informazione e formazione professionale, promozione ed incentivi, anche di natura fiscale, idonei ad incoraggiare e far crescere organi di conciliazione presso i vari enti locali e presso gli ordini professionali, regole procedurali minime per garantire l'imparzialità degli organi ed il contraddittorio, possibili ricadute quanto a disciplina delle spese nel successivo, eventuale giudizio di merito.

L'utilizzazione di sedi di risoluzione delle controversie andrebbe sperimentata soprattutto nella fase successiva all'inizio della causa, dal momento che l'esperienza dei tentativi di conciliazione quale condizione di procedibilità non hanno dato, sino ad ora, risultati incoraggianti, valorizzando anche la possibilità di ricorrere a mediatori esterni, sia privati che operanti in strutture pubbliche.

Possono al riguardo ipotizzarsi "protocolli" tra uffici giudiziari e istituzioni operanti nel campo della mediazione, per regolamentare in modo corretto e non improvvisato il rapporto tra il giudice e la mediazione esterna; e si può anche pensare allo svolgimento di tentativi di conciliazione delegati all'interno degli stessi uffici giudiziari, condotti da soggetti appositamente selezionati: ferma restando, in ogni caso, l'importanza primaria della conciliazione giudiziale, che - non adeguatamente favorita sul piano della pratica e della stessa formazione dei magistrati - resta centrale in una concezione del processo improntata al modello del dialogo e dell'oralità.

Il processo deve essere un strumento capace di attuare per tutti la garanzia costituzionale dell'accesso alla giustizia, finalità a cui si correla, tra le altre condizioni, quella di mettere i cittadini in grado di conoscere e di essere informati.

La credibilità del sistema giudiziario passa, infatti, anche attraverso la effettiva capacità di promuovere l'accesso degli utenti e di improntare l'organizzazione degli uffici alla qualità dei servizi, agevolando i cittadini che sono coinvolti direttamente o indirettamente nel processo come parti, come vittime o come testimoni e realizzando modalità organizzative atte a fornire al pubblico ogni informazione utile sui servizi esistenti e su modi per ottenerli, sulla tipologia e i costi delle procedure, sulla localizzazione

degli uffici, sulle prassi e sugli indirizzi giurisprudenziali

L'Anm intende, infine, sottolineare che per coniugare efficienza e giustizia occorrono riforme che non obliterino la delicatezza del mestiere del giudice, il bisogno che questi avverte di assicurare a ciascuna controversia tutto il tempo necessario al suo studio ed alla risoluzione efficace e sostanzialmente giusta.

### SCHEDA N.3

## ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI E RIQUALIFICAZIONE DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO

L'organizzazione degli uffici è un profilo essenziale e prioritario per la giustizia civile e penale. La acquisita consapevolezza della necessità di muoversi non solo sul piano delle modifiche processuali ma sul piano organizzativo ed istituzionale dei mezzi e delle strutture comporta la necessità di realizzare sinergie tra Giudici e strutture, in una prospettiva che realizzi un ufficio per il "giusto processo".

La nostra proposta è un progetto di riorganizzazione del lavoro giudiziario adeguato agli strumenti disponibili, alle nuove tecnologie, ad una idea nuova del processo, da realizzare mediante la creazione di una unità organizzativa diretta alla attuazione concreta dei principi costituzionali del giusto processo, del miglioramento del servizio e delle condizioni di lavoro.

Alla realizzazione di questo ambizioso progetto si deve giungere attraverso un metodo partecipativo di organizzazione degli uffici giudiziari, che utilizzi lo strumento delle "tabelle organizzative" per realizzare un programma comune a tutti gli operatori coinvolti, da elaborare anche attraverso un confronto con gli utenti "esterni"; il progetto infatti deve essere realizzato con il coinvolgimento, dei giudici, delle organizzazioni sindacali, anche attraverso la contrattazione collettiva ed, in generale, del personale amministrativo delle organizzazioni forensi e dei soggetti esterni.

Il progetto investe in primis il sistema delle competenze professionali: necessità quindi di un riassetto delle culture professionali esistenti, in primo luogo per il personale amministrativo, che dovrà essere riqualificato ovvero dovranno essere necessariamente riconosciute le nuove professionalità necessarie alla complessità del servizio giurisdizionale (informatici, statistici, analisti).

L'organizzazione dell'ufficio, inteso come nuova unità organizzativa, deve infatti partire dalla rilevazione dei flussi, della tipologia e dell'entità della domanda e presuppone, quindi, la creazione di uffici statistici efficienti; il nuovo modello organizzativo, caratterizzato da una visione più attenta alle esigenze del giudice di quella oggi dominante, per conciliare le diverse esigenze funzionali, ove le risorse lo consentano, fornirà una assistenza al giudice fortemente personalizzata; diversamente, può ipotizzarsi la creazione di team operativi, a disposizione di più magistrati, distinti dai gruppi di lavoro dedicati al servizio all'utenza, che potrà comunque essere più contenuto, poiché il sistema informatico sostituirà il personale in alcune attività di sportello.

Il lavoro giudiziario inoltre deve poter usufruire di assistenti di studio per la ricerca dei materiali giurisprudenziali e la catalogazione e trattamento informatico dei precedenti ai fini della loro successiva socializzazione, di assistenti di udienza cui affidare, oltre a compiti di verbalizzazione, la cura del fascicolo prima dell'udienza e la registrazione degli esiti di questa anche con l'impiego di nuove tecniche di archiviazione, e di assistenti amministrativi per la collaborazione nella stesura di minute di provvedimenti aventi carattere di ripetitività, nel quadro delle istruzioni impartite dal titolare del fascicolo.

In questo quadro è necessario individuare delle figure ausiliarie anche esterne alla amministrazione e utilizzare in modo appropriato la magistratura onoraria. Lo snodo organizzativo essenziale resta l'attuazione e lo sviluppo del Processo Civile Telematico, nella triplice direzione della comunicazione tra i soggetti del processo, della conduzione dell'udienza "informatizzata" e della dotazione a giudici e cancellerie di strumenti di analisi dei ruoli per la più consapevole ed efficace gestione del contenzioso.

Il punto di riferimento dovrebbe essere la **sezione**, con le sue competenze specializzate, con i suoi meccanismi operativi, con le sue prassi, ma anche con le culture e i linguaggi specifici che la caratterizzano e con le sue logiche di azione.

La fase sperimentale deve avere tempi brevi: la breve durata della sperimentazione è obbligata poiché l'innovazione richiede tempi molto rapidi: i tempi di sviluppo dell'informatica sono tali che i programmi divengono obsoleti in brevissimo tempo: in questi anni sono invecchiati programmi e progetti prima ancora di averli messi in opera.

Alla riorganizzazione degli uffici nel senso sopra specificato si dovrebbe giungere attraverso: la rideterminazione delle piante organiche (attualmente vedono una sovrabbondanza di figure di livello basso); la individuazione di mansioni nuove necessariamente figlie del nuovo modello e conseguentemente provvedere alla necessaria formazione; l'obbligatorietà del processo telematico; l'assunzione di personale qualificato.

Per la predisposizione del progetto e la sua realizzazione è necessaria una forte interlocuzione tra i soggetti. I promotori sia a livello nazionale che nelle singole realtà devono essere: magistrati, personale amministrativo, avvocati, eventualmente professori universitari.

## SCHEDA N.5

### RECUPERO DELLE SPESE DI GIUSTIZIA

Un settore del tutto ignorato nella organizzazione della amministrazione della giustizia è quello delle “entrate”. I costi del sistema giudiziario potrebbero, infatti, essere parzialmente coperti dalle entrate, che attualmente, invece, sono quasi del tutto inesistenti.

Si consideri, infatti, che tra spese processuali liquidate e sanzioni pecuniarie inflitte le “entrate potenziali” dell’amministrazione giudiziaria si aggirano intorno ad 1 miliardo di euro per anno, mentre le percentuali di recupero sono particolarmente basse (si calcola tra il 3% e il 5%)

Le cause di tale situazione sono molteplici. In primo luogo la destinazione delle somme al Ministero dell’Economia e non al Ministero della Giustizia non ha mai stimolato investimenti e progetti organizzativi nel settore. Il sistema di liquidazione delle spese “a piè di lista” è particolarmente complesso e determina ritardi nella quantificazione. La distribuzione delle competenze tra l’ufficio esecuzione della Procura della Repubblica e l’ufficio del campione penale presso il Tribunale impedisce la corretta quantificazione delle pene pecuniarie e ne ostacola le procedure di recupero.

Un altro capitolo di “entrate” potenziali (ma, in questo caso, anche di potenziali risparmi di costi inutili) riguarda i beni in giudiziale sequestro.

Al riguardo la situazione attuale è la seguente :

- a) sarebbero circa 50.000 i beni mobili di valore (cioè superiori ai 100 euro) che oggi costano per la loro (inutile) custodia mentre potrebbero essere immediatamente valorizzati;
- b) non esistono calcoli sul numero di corpi di reato in sequestro e sui costi di custodia (si tratta comunque di cifre ingenti soprattutto quelle relative alla custodia degli automezzi)
- c) la liquidità giacente in Italia si aggira intorno ai 2/3 miliardi di euro. Di questi circa 1,7 sono in deposito presso le Poste spa (con un tasso di rendimento, dal 2002, dell’1,50% lordo annuo). Somme ingenti (non quantificate sono poi in sequestro all’estero). Manca un inventario e una quantificazione complessiva mentre è certo solo che tale liquidità non viene gestita (con conseguente perdita sia per lo Stato, in caso di confisca, che per l’avente diritto in caso di restituzione); non esiste uno statuto dei diritti sui beni in sequestro; anche dopo la sentenza definitiva, il denaro non viene immediatamente incamerato dallo stato (ed in molti casi addirittura si disperde).
- d) esistono numerosi (anche in questo caso non esistono dati precisi) depositi giudiziari civili abbandonati perché la causa per il loro recupero costa di più dei soldi depositati. Non esistono procedure di estinzione come per i depositi bancari abbandonati

Una gestione complessiva di queste risorse ed una loro destinazione (almeno parziale) alla Giustizia permetterebbe di trovare i finanziamenti per la modernizzazione del sistema.

Esistono alcuni progetti elaborati dalla Commissione ministeriale presieduta dal dott. Francesco Greco che offrono alcune soluzioni ai problemi evidenziati. In particolare:

- la previsione di una cauzione per i ricorsi in Cassazione;
- la estinzione del reato al pagamento della pena pecuniaria;
- la possibilità di applicare il sequestro conservativo in fase di indagini;
- la forfetizzazione delle spese;
- la costituzione di un’agenzia nazionale per la gestione dei beni in sequestro.

## SCHEDA N.6

### IL PROCESSO DEL LAVORO

L'analisi dei dati relativi alle pendenze, alle sopravvenienze ed ai procedimenti definiti in primo grado in alcuni dei più importanti Tribunali ha messo in evidenza significative differenze tra i vari uffici, con distinzione geografica delle aree territoriali in cui il processo del lavoro gode di discreto o buono stato di salute, rispetto ad altre in cui risulta "malato" di eccessiva, spesso intollerabile, durata processuale.

Dai dati statistici comparati con gli organici in servizio nei vari Uffici emergono incongruenze notevoli tra gli organici in relazione alle rispettive pendenze e sopravvenienze. Gli uffici con organico di magistrati completo e di personale amministrativo ben proporzionato rispetto alle esigenze organizzative rivelano la positiva tendenza di una progressiva riduzione dell'arretrato e di contrazione dei tempi di fissazione e trattazione dei processi. Dalla complessiva analisi di alcune realtà giudiziarie "pilota" è emerso che il processo del lavoro presenta tempi di trattazione assolutamente ragionevoli qualora sussistano contemporaneamente le seguenti condizioni: 1) presenza di presidenti di sezione che, tra l'altro, organizzino riunioni periodiche per il confronto sulla giurisprudenza; 2) assistenza di personale amministrativo ai giudici durante l'udienza; utilizzo di strumenti informatici ed in particolare installazione e capacità di utilizzazione dei programmi ministeriali; 3) prassi di trasmissione per posta elettronica degli atti processuali dagli avvocati al giudice; 4) ricorso alla motivazione contestuale *ex art. 281 sexies c.p.c.*; 5) rispetto del processo del lavoro, con scarsissimo ricorso da parte del giudice all'istituto della riserva.

Prendendo le mosse da tale analisi, l'ANM ribadisce la necessità che per far funzionare il processo del lavoro occorre garantire la completa copertura degli organici in tutte le sedi, di primo e di secondo grado, ed aumentare gli organici, soprattutto negli uffici di appello ove l'impatto della riforma del Giudice Unico ha determinato le condizioni per l'accumularsi in breve tempo di un arretrato consistente. Particolare attenzione dovranno avere poi alcuni uffici giudiziari di primo grado, come quelli della Puglia e della Calabria, oberati da un ingestibile numero di controversie pendenti sul ruolo di ciascun giudice con conseguente impossibilità di garantire, in quelle sedi, non solo trattazione rapida e concentrata delle cause, ma nemmeno durata ragionevole sancita dall'art. 111 Cost. Occorre, inoltre, implementare il ventaglio degli strumenti informatici messi a disposizione dei giudici del lavoro, realizzare siti informatici per i giudici specializzati in tale materia anche allo scopo di consentire la circolazione delle pronunce di secondo grado presso i giudici del distretto, migliorare l'uso dell'*hardware* informatico (ad esempio con il doppio monitor per consentire alle parti di leggere la verbalizzazione curata dal giudice), creare banche dati all'interno degli uffici per consentire lo scambio di giurisprudenza ed il confronto, prevedere la presenza di un magistrato referente informatico per ogni sezione lavoro e previdenza composta da almeno 10 giudici.

Diviene, infine, urgente l'esigenza di favorire, anche tramite deliberazioni ed inviti di organi istituzionali, la costituzione di Osservatori sulla giustizia del lavoro e la redazione di Protocolli che siano reale espressione delle prassi e delle esperienze dei giudici e degli avvocati, con un'interlocuzione spontanea e costante tra giudici ed avvocati ed il coinvolgimento del personale amministrativo.

Particolarmente allarmante si presenta la situazione di alcuni uffici giudiziari, in cui si è riscontrata l'anomalia di un abnorme *contenzioso previdenziale*, con punte di arretrato molto elevate che richiedono soluzioni urgenti ed indifferibili. È noto che in Campania e Puglia si concentra il 50% delle controversie previdenziali ed è l'80% se si aggiunge il contenzioso pendente in Lazio, Calabria e Sicilia. Al di là delle ragioni economiche e sociali che causano la persistente proliferazione di tale domanda di giustizia nelle regioni meridionali, si registra la totale assenza di rimedi legislativi, amministrativi ed organizzativi che possano prevenire ed abbattere il contenzioso seriale, fonte

principale del numero spropositato di processi previdenziali, il cui impatto sul lavoro dei giudici è paralizzante e si riverbera negativamente sui tempi per la definizione di tutte le altre controversie.

Esiste sotto questo profilo una vera e propria emergenza della giustizia del lavoro, non più trascurabile. Dal punto di vista delle modifiche normative, l'ANM considera indifferibili i seguenti interventi:

- Prevedere, per le cause previdenziali aventi ad oggetto accertamenti sanitari, il rafforzamento delle strutture medico-legali competenti per il giudizio medico, nonché un termine entro il quale devono essere compiuti gli accertamenti sanitari da parte degli organi previdenziali ed il ricorso all'autorità giudiziaria soltanto dopo il decorso inutile di esso; ridurre ad un unico grado la giurisdizione di merito per tali tipologie di cause ovvero, in alternativa, attribuire in primo grado il contenzioso previdenziale in materia di invalidità alla magistratura non togata; il rafforzamento di uomini e risorse delle strutture degli enti previdenziali in molte realtà inadeguate a fare fronte alle domande di prestazione, con responsabilizzazione degli uffici territoriali, senza trincerarsi dietro problemi di bilancio, evitando di pagare *domani* il doppio o il triplo di quello che è obbligo pagare oggi.

- Prevedere ed incoraggiare, soprattutto riguardo ai rapporti di impiego pubblico, il ricorso anche a conciliazioni parziali, che consentirebbero di ridurre il ricorso al giudice del lavoro alle sole questioni effettivamente controverse tra le parti, ad es. facendo leva sul principio della non contestazione.

- Sancire la inapplicabilità dell'art. 309 c.p.c. al rito del lavoro, al fine di non appesantire ulteriormente i ruoli dei singoli giudici di cause per le quali le parti dimostrino di non avere più interesse concreto, nonché esplicitare legislativamente anche il divieto per il giudice di "riserve", salvo i procedimenti cautelari, sommari o inibitori.

- Specificare in modo dettagliato i casi di ricorso alla rimessione alla Corte di Cassazione delle questioni concernenti efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi del lavoro privato, ai sensi dell'art. 420 *bis* c.p.c.

Sono auspicabili anche altri interventi di razionalizzazione e di rafforzamento dello strumento giudiziario della tutela del lavoro, in tutte le sue forme, attraverso l'introduzione di riforme legislative mirate a:

- Riattribuire al giudice del lavoro la integrale competenza sulle controversie tra socio e cooperativa di produzione-lavoro, palesandosi irragionevole sotto molti aspetti l'attuale competenza del giudice civile societario.

- Prevedere l'applicazione della speciale procedura di cui all'art. 28 St.Lav. (*repressione della condotta antisindacale*) al fine di reprimere i drammatici fenomeni del lavoro "nero", attraverso la denuncia dell'esistenza di tali posizioni di lavoro sommerso e irregolare, e degli infortuni e delle malattie professionali, attraverso il ricorso in prevenzione al giudice del lavoro in caso di pericolo grave ed attuale alla sicurezza ed alla salute dei lavoratori.

L'ANM ritiene indispensabili interventi legislativi sui predetti punti, allo scopo di rivitalizzare il processo del lavoro, mantenendo inalterato l'attuale impianto del rito del lavoro. Le riforme normative, ovviamente, dovranno essere accompagnate dalla necessaria dotazione di risorse informatiche e di sufficiente personale amministrativo, nonché – cosa altrettanto improcrastinabile – dall'attenta revisione della geografia giudiziaria.

## SCHEDA N.7

### LA GEOGRAFIA GIUDIZIARIA

**1. *Il possibile miglioramento dell'organizzazione del servizio dopo una progressiva ed indifferibile riforma delle circoscrizioni giudiziarie.***

La magistratura associata ritiene non più differibile un complessivo intervento sulla geografia giudiziaria. Sul punto appaiono particolarmente rilevanti le conclusioni raggiunte dalla *Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica* (CTFP) – in collaborazione anche con rappresentanti del Ministero della giustizia – al quale si è data ampia diffusione sulla stampa alla fine del 2007.

Nell'analisi dell'intricato groviglio di problemi, la CTFP ha affermato che le inefficienze del sistema-justizia determinano gravi costi sociali – in termini di mancato servizio alla collettività – ed economici rispetto alla necessità di certezza giuridica del sistema economico nel suo complesso.

A queste gravi diseconomie, si aggiungono poi i costi diretti per il bilancio pubblico, in quanto lo Stato è tenuto a garantire un'equa riparazione in favore di chi ha dovuto subire i tempi “non ragionevoli” del processo civile o penale.

Per affrontare tali inefficienze, il documento vuole prospettare – tra altri rimedi – alcune misure di carattere organizzativo e di sistema, che concernono proprio la revisione della dimensione, e quindi della geografia, degli uffici giudiziari, attesa l'esistenza di rilevanti “economie di scala” non sfruttate e l'indispensabilità di una riallocazione delle (insufficienti) risorse disponibili fra i 166 uffici giudiziari esistenti, alla luce degli osservati squilibri nella ripartizione dei carichi di lavoro complessivi tra gli uffici metropolitani (5), gli uffici medio-grandi (circa 60) e gli uffici piccoli e piccolissimi (circa 100).

## 2. Le criticità fondamentali rilevate dalla CTFP

Dal lato dell'offerta, gli interventi più significativi, possono riguardare sia una migliore allocazione delle risorse disponibili fra gli uffici giudiziari esistenti sia, nel medio periodo, la revisione della geografia degli uffici stessi<sup>1</sup>.

Circa il primo profilo, la variabilità che si osserva negli indici di carico di lavoro<sup>2</sup> dei magistrati di Corte di appello, in materia penale e civile (v. tabella allegata), rappresenta un esempio di come, in alcuni casi, l'allocazione delle risorse effettivamente impiegate<sup>3</sup> possa essere ripensata in funzione di una più immediata corrispondenza alla effettiva ripartizione della domanda di giustizia.

Riguardo agli aspetti di geografia giudiziaria, il principale profilo riguarda la dimensione degli uffici giudiziari.

Elaborazioni approfondite sul tema, svolte qualche anno fa dalla *Commissione tecnica per la spesa pubblica* del Ministero del Tesoro<sup>4</sup> su dati disaggregati per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere, evidenziavano l'esistenza nell'organizzazione giudiziaria, come già anticipato, di possibili e rilevanti "economie di scala" non sfruttate.

I risultati di tale analisi, e di successivi approfondimenti svolti nella letteratura di settore<sup>5</sup>, portano l'ANM a condividere questo studio, secondo cui un importante elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risiede proprio nella dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari.

La produttività del magistrato risulta, infatti, crescente in funzione dell'aumento delle dimensioni del tribunale in cui opera, e questo effetto-additivo è da attribuire, oltre a diversi fattori organizzativi (migliore gestione del personale e delle attrezzature), anche a rilevanti "economie di specializzazione".

In un tribunale di grandi dimensioni, il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto.

E' noto che la ripetuta attività su una materia specifica (ad es., controversie in materia societaria) consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato – attraverso un processo di crescita professionale per apprendimento sul campo (*learning by doing*) – che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro sempre decrescente.

Il che equivale a dire che – a parità di ore di lavoro impiegate – il giudice diviene più produttivo.

Tali "economie di specializzazione" non sono ovviamente possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice deve occuparsi delle questioni più disparate.

In queste sedi, infatti, lo stesso giudice decide spesso in materia sia civile che penale (i cd. tribunali mono-sezionali, cioè con meno di 15 giudici).

La rilevanza delle *economie di specializzazione* è nel nostro ordinamento amplificata dal fatto che la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata quasi esclusivamente alle esperienze maturate nel corso della carriera.

Le analisi sopra citate evidenziano un segnale importante.

---

<sup>1</sup> Cfr. "Libro verde sulla spesa pubblica" 2007.

<sup>2</sup> L'indice di carico di lavoro è pari al rapporto tra il numero di procedimenti iscritti e il numero dei giudici al 31 dicembre di ciascun anno.

<sup>3</sup> Circa l'impiego delle risorse nel sistema-justizia, si segnala che gli indicatori ufficiali a livello europeo denotano che l'Italia impiega risorse che sono in media rispetto agli altri 46 paesi del Consiglio d'Europa. Il *gap* di efficienza, dunque, è tutto da rinvenire in problema aventi natura diversa (farraginosità dei riti processuali, eccesso di garanzie formali, insufficiente organizzazione, etc.): su questo versante, dunque, si dovrebbe maggiormente e celermente intervenire.

<sup>4</sup> Cfr. Antonelli-Marchesi (1999): *Dimensione e composizioni ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell'introduzione del giudice unico*, Commissione tecnica della spesa pubblica, Ricerche n. 19.

<sup>5</sup> Cfr. D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, il Mulino, Bologna, pagg. 39 – 60.

Quando le dimensioni degli uffici giudiziari divengono troppo elevate (impiegando un numero di magistrati superiore a 80), si riscontra una perdita di efficienza legata al *sovra-dimensionamento*; ma tale perdita appare di gran lunga inferiore a quella che si ha nel caso inverso di *sotto-dimensionamento* (numero complessivo di magistrati inferiore a 20).

Il che non deve distoglierci dalla ricerca delle “*dimensione ottimale*”, ma deve indurci a temere più l’errore per difetto che non quello per eccesso.

Nel 1996, più dell’ 85% dei tribunali era sotto-dimensionato.

L’introduzione del giudice unico di primo grado (D. Lgs. n° 51/98), prevedendo la fusione di tribunali e preture (avvenuta il 2.6.1999), ha comportato un modesto recupero di efficienza (+13%), giacché i tribunali sotto-dimensionati sono divenuti circa il 72% del totale: si è trattato di un risultato importante, ma ancora troppo modesto e quindi inefficace.

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe sicuramente possibile, ad avviso dell’ANM, introducendo una più ampia e razionale revisione della geografia giudiziaria, che comporti in ogni caso l’accorpamento degli uffici di minori dimensioni sulla base di parametri commisurati ad una cd. “*dimensione ottimale*”, da determinare sulla base dei dati disponibili nonché dell’esperienza maturata dai migliori esperti, per il settore giudiziario, di “organizzazione applicata”.

L’aspetto da approfondire nelle future scelte è, pertanto, la valutazione dei margini di attuabilità di tale revisione, affinché le esigenze di efficienza e di equità di trattamento dei cittadini nelle diverse aree geografiche possano essere opportunamente conciliate.

### 3. Le possibili linee di intervento

Lo sforzo di migliorare la qualità della spesa per la giustizia e di rendere il sistema più efficiente non può prescindere dalla consapevolezza che il problema presenta una molteplicità di aspetti e richiede un'ampiezza di interventi, che investono un ambito di responsabilità variegato e che, nel loro insieme, individuano un'agenda di misure, la cui attuazione deve essere cadenzata sul "medio periodo".

La *CTFP*, sulla base degli approfondimenti attuati nella serie di incontri avuti con i responsabili dei vari dipartimenti del Ministero, ha identificato un insieme di azioni miranti, nel loro complesso, a migliorare sia l'efficiente uso del personale (con conseguenti risparmi per il bilancio dello Stato) sia i tempi di durata media dei processi.

Tali interventi possono essere, in una prima applicazione, individuati come segue:

- la revisione della geografia nazionale degli uffici (già indicata come uno degli interventi in grado di recare un decisivo contributo alla razionalizzazione e all'efficienza dell'intero sistema) dovrà comportare un riassetto dei tribunali minori;
- a questo riguardo, si potrebbe procedere alla definizione di un piano spalmato in un congruo lasso di tempo, che cominci subito con il riassetto degli uffici nei casi meno giustificabili (ad es., quelli con un numero complessivo di giudici e di pm non superiore a 10 unità).

In tale quadro, consapevoli che il progetto ha dimensioni notevoli e che la scelta dei tempi è importante tanto quanto i contenuti, i magistrati associati ritengono di suggerire un percorso "*a stadi successivi*", nel senso di avviare – da subito – l'accorpamento degli uffici di più modeste dimensioni, cioè di quelle unità che sono *disfunzionali* sia sotto il profilo della resa del servizio sia sotto il profilo delle *diseconomie* (se non sprechi) di risorse pubbliche.

A tal fine, perciò, avendo la *CTFP* individuato nella "**dimensione 20**" il limite al di sotto del quale tali aspetti sono assolutamente ingiustificabili, l'ANM ha preparato una ricognizione sulla esatta consistenza degli uffici giudiziari (sommatoria tribunale + procura), che non superano tale limite.

Da tale analisi, si evince che ben 67 su 98 uffici cd. *piccoli* hanno organici inferiori alle 20 unità (pari al 68% degli uffici di 1° grado), e che tra loro vi sono addirittura due uffici che coincidono con capoluoghi di corte di appello (L'Aquila e Campobasso).

Questo, allora, potrebbe essere il "**primo stadio di intervento**":

- unificazione degli uffici di minime dimensioni (6-10 unità) a quelli siti nei capoluoghi di provincia (che sono 21), in quanto la sopravvivenza di questi ultimi è indispensabile per talune funzioni (ad es., sezione misure di prevenzione personali e patrimoniali);
- unificazione degli uffici di minime dimensioni (6-10 unità) agli altri che hanno consistenza numerica superiore alle 10 unità.

Resta ferma – in ogni caso – l'ovvia libertà dell'Esecutivo e del Parlamento di scegliere il migliore criterio di accorpamento, anche sotto il profilo della vicinanza tra i due uffici e dell'assoluto minore (o nullo) dispendio di risorse pubbliche, utilizzando il modello che in atto viene adottato per le Sezioni distaccate dei tribunali (uso di immobili e di impiantistica già esistenti).

Il primo risultato cui tendere, infatti, è quello di razionalizzare nell'immediato la dimensione degli uffici la cui sopravvivenza è del tutto "ingiustificabile", eliminando quelli di dimensioni assolutamente minori.

#### 4. Le altre esigenze, anche ordinamentali

Questo intervento, come si è accennato in premessa, appare oggi indispensabile anche sotto il profilo ordinamentale.

E' noto, infatti, che i limiti di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio (art. 19 d. lgs. n° 160/2006, come mod. dalla L. 111/2007) impongono oggi al CSM di avere nel panorama sia dei tribunali pluri-sezionali sia delle procure con numero di magistrati adeguato (che consenta la creazione di "gruppi di lavoro"), se non si vuole giungere a due conseguenze perverse in esito a questa "mobilità funzionale":

- rendere di fatto non applicabile la disposizione normativa;
- costringere il magistrato al trasferimento di sede, laddove l'applicazione dell'art. 19 cit. dovesse ritenersi non possibile nell'ufficio "a quo".

Inoltre, la riduzione delle differenze nelle dimensioni degli uffici giudiziari avrebbe il pregio di rendere più omogenee le condizioni di lavoro dei magistrati che operano oggi nelle diverse realtà territoriali in situazioni difficilmente confrontabili tra loro, consentendo un migliore controllo comparativo dei carichi di lavoro e in generale dei dati statistici e favorendo quindi, ancora una volta, una migliore e più efficace distribuzione delle risorse.

Tab. 9 INDICE DI CARICO PRO-CAPITE PER MAGISTRATO (anni 2003-2005)

	Corte di appello penale				Corte di appello civile			
	2003	2004	2005	Media 2003-2005	2003	2004	2005	Media 2003-2005
ANCONA	98	101	119	106	166	141	167	158
BARI	65	55	59	60	135	175	161	157
BOLOGNA	98	84	89	90	114	106	97	106
BOLZANO	48	35	40	41	73	58	68	66
BRESCIA	101	118	91	103	96	120	117	111
CAGLIARI	81	61	97	80	107	84	104	98
CALTANISSETTA	123	83	88	98	116	80	87	94
CAMPOBASSO	54	37	44	45	155	118	117	130
CATANIA	80	86	83	83	104	97	101	101
CATANZARO	84	93	67	81	182	181	223	195
FIRENZE	74	76	89	80	165	156	152	158
GENOVA	85	88	82	85	121	121	107	116
L'AQUILA	141	92	115	116	187	144	185	172
LECCE	89	74	75	79	243	206	192	214
MESSINA	124	68	71	88	168	141	152	154
MILANO	51	43	49	48	66	75	69	70
NAPOLI	111	85	86	94	161	151	188	167
PALERMO	72	66	67	68	91	85	96	91
PERUGIA	99	102	114	105	186	215	254	218
POTENZA	48	34	39	40	156	149	180	162
REGGIO CALABRIA	91	93	77	87	120	105	111	112
ROMA	82	78	84	81	190	182	192	188
SALERNO	68	74	76	73	136	165	164	155
SASSARI	83	71	74	76	98	89	93	93
TARANTO	106	80	110	99	69	83	93	82
TORINO	80	69	82	77	104	89	85	93
TRENTO	59	40	36	45	65	65	53	61
TRIESTE	91	71	94	85	102	79	78	86
VENEZIA	80	62	87	76	123	128	144	132
<b>Media nazionale</b>	<b>83</b>	<b>73</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>133</b>	<b>129</b>	<b>138</b>	<b>133</b>

Fonte: Analisi organizzativa delle Corti di appello – Settori civile e penale – Anni 2003, 2004 e 2005 – Ministero della giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, Direzione generale di statistica.

## SCHEDA N. 8

### L'ADEGUAMENTO DEL SISTEMA PENALE ALLA NORMATIVA INTERNAZIONALE E EUROPEA

**1. Gli strumenti normativi internazionali ed europei da implementare nel nostro ordinamento.** La ricostruzione di un sistema giudiziario moderno per il nostro paese passa attraverso l'adeguamento del diritto e del processo penale agli *standard* internazionali ed europei, che rappresentano un punto di riferimento imprescindibile per coniugare la lotta alla criminalità con la tutela dei diritti fondamentali.

Tuttavia, il nostro Paese si trova in grande ritardo nella definizione e, talora, nella stessa predisposizione delle procedure di ratifica ed attuazione di numerosi strumenti normativi europei ed internazionali in materia penale.

Si tratta di una situazione che, da un lato, rischia di comprometterne la credibilità e l'immagine nell'ambito dei più importanti consessi internazionali ed europei (O.N.U., Consiglio d'Europa, Unione Europea), dall'altro appare pericolosa per la stessa "effettività" della collaborazione – soprattutto investigativa - che le nostre autorità giudiziarie sono chiamate ad offrire nella gestione dei sempre più frequenti rapporti con le omologhe autorità di altri Paesi - europei ed extraeuropei – al fine di contrastare le emergenti forme di manifestazione di una criminalità organizzata ormai di dimensione "transnazionale", se non, addirittura, "globale" (terrorismo internazionale, riciclaggio, criminalità economico – finanziaria, tratta degli esseri umani, ecc.).

Nonostante gli sforzi di recente intrapresi con il varo della **Legge Comunitaria 2007** (L. 25 febbraio 2008, n. 34) - i cui artt. 28 – 32 contengono una dettagliata delega al Governo per l'attuazione di alcune rilevanti Decisioni quadro adottate dal Consiglio dell'Unione Europea in materia di **corruzione nel settore privato**, reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, confisca di beni e proventi di reato, blocco dei beni e sequestro probatorio (**delega da esercitare entro il termine di dodici mesi** dall'entrata in vigore della legge) - il catalogo degli strumenti normativi internazionali ed europei già sottoscritti dal nostro Governo, ma ancora da recepire o da ratificare con leggi interne di "adeguamento" del sistema, appare purtroppo assai ampio.

E' opportuno dunque segnalarne alcuni, qui di seguito, tra i più rilevanti, per contenuto e finalità:

- **Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale** tra gli Stati membri dell'U.E., che semplifica e rende più efficaci le formalità e le procedure inerenti alle richieste di assistenza giudiziaria, introducendo forme e tecniche specifiche di collaborazione "rafforzata" con le autorità giudiziarie degli altri Paesi europei (ad es., audizioni mediante videoconferenza e teleconferenza, squadre investigative comuni, intercettazioni di telecomunicazioni, operazioni di infiltrazione e consegne sorvegliate, ecc.). Il nostro Stato è tra i pochi, nell'ambito dell'U.E., a non averla ancora ratificata, nonostante la Convenzione sia entrata in vigore dal 23 agosto 2005.

- **Protocollo del 16 ottobre 2001 alla Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, volto ad agevolare le richieste di informazioni sui conti correnti bancari e sulle operazioni bancarie**, introducendo ulteriori e specifiche misure ai fini della lotta contro la criminalità organizzata, il riciclaggio del denaro e la criminalità finanziaria (la cui ratifica sarebbe dovuta avvenire contestualmente alla Convenzione del 29 maggio 2000 e, comunque, in tempi estremamente rapidi, già entro la fine del 2002, secondo l'auspicio formulato dai Ministri della Giustizia nelle conclusioni adottate all'esito del Consiglio congiunto GAI – ECOFIN di Lussemburgo del 16 ottobre 2001).

- **II Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, firmato a Strasburgo l'8 novembre 2001**, ed entrato in vigore il 1° febbraio 2004, dall'Italia neanche sottoscritto, che riprende nel più vasto ambito territoriale del

Consiglio d'Europa le importanti innovazioni introdotte dalla su citata Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 nel più ristretto ambito dell'U.E.

- **Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio dell'Unione Europea, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca dei proventi di reato**, che mira a realizzare un efficace ed uniforme contrasto sul territorio europeo della formazione dei profitti economici della criminalità organizzata (il cui termine di attuazione negli ordinamenti degli Stati membri è fissato allo scadere della data ultimativa del 24 novembre 2008, dovendosi tener conto, peraltro, a tale riguardo, dell'indispensabile esigenza di coordinamento di tale strumento con la connessa Decisione quadro sulla confisca di beni del 24 febbraio 2005, oggetto di una articolata delega al Governo, secondo la sopra citata Legge comunitaria 2007).

- **Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni**, che mira ad introdurre nei vari ordinamenti interni uno strumento di collaborazione giuridicamente vincolante, da applicare nelle indagini congiunte in materia di criminalità organizzata, e, soprattutto, in materia di traffico di stupefacenti, terrorismo e tratta degli esseri umani (il termine per conformarsi alle relative disposizioni normative è ormai scaduto il 2 gennaio 2003). A tale riguardo, un D.D.L. di iniziativa governativa (S 1271) è stato presentato al Senato della Repubblica durante la passata legislatura, il 26 gennaio 2007, al fine di garantire il rispetto degli obblighi assunti dal nostro Paese nei numerosi accordi e convenzioni internazionali che, oltre alla Decisione quadro sopra citata, prevedono tale istituto.

- **Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, controllo, sequestro e confisca dei proventi del reato e sul finanziamento del terrorismo internazionale, adottata dai Paesi membri del Consiglio d'Europa a Varsavia il 16 maggio 2005**, ed entrata in vigore il 1° maggio 2008, che aggiorna ed estende gli obiettivi già fissati nella precedente Convenzione dell'8 novembre 1990, allargando al finanziamento del terrorismo l'applicazione dell'ampio ed articolato dispositivo di contrasto previsto per il riciclaggio, in tema di assistenza giudiziaria, monitoraggio delle transazioni bancarie e potenziamento delle tecniche investigative speciali e delle misure cautelari reali.

- **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005** ed entrata in vigore il 1° giugno 2007. Sia lo strumento convenzionale in oggetto che quello citato nel punto che precede non sono stati ancora ratificati dal nostro Paese, anche se per quest'ultima Convenzione, durante la XV legislatura, è stato presentato dal Governo un D.D.L. di ratifica contenente norme di adeguamento interno (S. n. 1799).

- **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro il traffico di esseri umani, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005** ed entrata in vigore il 1° febbraio 2008, ma dall'Italia non ancora ratificata, nonostante introduca strumenti importanti di prevenzione e contrasto del fenomeno in tutte le sue forme, a livello nazionale e internazionale, siano esse legate o meno alla criminalità organizzata. Il principale valore aggiunto dello strumento è l'adozione di una prospettiva fondata sui diritti dell'uomo, con una speciale attenzione rivolta alle esigenze di protezione delle vittime.

- **Convenzione penale sulla corruzione, adottata dai Paesi membri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 27 gennaio 1999**, ed entrata in vigore il 1° luglio 2002. L'Italia è tra i pochissimi Paesi membri a non averla ancora ratificata. La Convenzione incide sulle varie manifestazioni del fenomeno corruttivo, anche nel settore privato, introducendo mirati obblighi di penalizzazione anche delle condotte connesse (traffico d'influenza, riciclaggio dei proventi dei reati di corruzione, violazioni in materia contabile, ecc.) e rafforzando i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria. Nel corso della passata legislatura è stato presentato alla Camera dei Deputati un D.D.L. di ratifica ed esecuzione di iniziativa governativa (C. n. 3286)

• **Convenzione O.N.U. contro la corruzione (cd. Convenzione di Merida)**, aperta alla firma il 9 dicembre 2003 ed entrata internazionalmente in vigore il 14 dicembre 2005. La Convenzione delinea un quadro “globale” di disciplina del fenomeno corruttivo, in tutte le sue forme, puntando a realizzare i seguenti obiettivi: 1) promuovere e rafforzare le misure di prevenzione e contrasto della corruzione, coinvolgendo anche le strutture della società civile e le organizzazioni non governative; 2) promuovere ed agevolare la cooperazione internazionale e l’assistenza tecnica; 3) promuovere l’integrità e la gestione adeguata delle procedure amministrative e dei beni pubblici. Estremamente importante la previsione di misure di *asset recovery*, ossia di recupero dei beni che rappresentano il provento o lo strumento dei reati di corruzione. Lo strumento non è stato ancora ratificato dal nostro Paese, anche se durante la XV legislatura, il 13 giugno 2007, è stato presentato alla Camera dei Deputati un D.D.L. di ratifica ed esecuzione di iniziativa governativa (C. n. 2783).

A tale riguardo, potrebbe rivelarsi opportuna l’istituzione di una specifica Commissione Ministeriale, al fine di velocizzare e coordinare i lavori per la predisposizione e la messa a punto delle norme di ratifica e adeguamento dei numerosi strumenti convenzionali ora citati, nonché di quelli in corso di negoziazione ai quali il nostro Paese riterrà di aderire.

**2. L’esigenza di prevedere la riapertura dei processi in cui siano state accertate violazioni della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.** Per quanto attiene all’adeguamento del nostro sistema alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo, un obiettivo di centrale importanza è costituito dalla predisposizione di uno strumento che consenta la riapertura dei processi nei quali siano state riscontrate dalla Corte gravi violazioni dei diritti protetti dalla Convenzione di Roma.

Allo scopo di regolamentare la scelta delle misure necessarie per conformarsi alle sentenze della Corte europea, la Raccomandazione R. (2000) 2, adottata il 19 gennaio 2000 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, ha invitato gli Stati membri a verificare la possibilità di garantire, nei rispettivi ordinamenti giuridici, il riesame di un caso, compresa la riapertura del procedimento, in presenza di due presupposti: occorre che il ricorrente continui “a subire delle conseguenze negative molto gravi a causa della decisione nazionale” e che tali conseguenze non possano “essere riparate dall’equo indennizzo accordato dalla Corte”. In proposito, sono indicate due distinte situazioni, a seconda del tipo di violazione accertata dalla Corte: se la decisione nazionale ha violato un diritto sostanziale riconosciuto nella Convenzione, il riesame dovrebbe essere strumentale all’annullamento della decisione stessa; se, invece, la decisione nazionale ha violato norme procedurali di una gravità tale da lasciare seri dubbi sull’equità del procedimento, non è l’esito del giudizio in sé a porsi in contrasto con la Convenzione, bensì le modalità del suo svolgersi, sicché il giudicato interno dovrà essere travolto quando “l’inosservanza delle garanzie di equità appaia idonea, per la sua intrinseca natura o per le circostanze in cui ha avuto luogo, a compromettere la credibilità oggettiva dell’accertamento compiuto dai giudici nazionali”. In questa seconda ipotesi la revisione costituisce in sé “una forma di reintegrazione idonea a sanare a posteriori la perdita di chance subita dalla vittima a causa del mancato rispetto di determinate regole di correttezza processuale”.

La mancanza, nel sistema italiano, di un tale strumento è evidenziata con chiarezza da alcune note vicende giudiziarie, che, negli anni passati, sono divenute un simbolo del grave ritardo del nostro ordinamento nel conformarsi agli obblighi riparatori conseguenti alla constatazione di una violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

Il problema si è manifestato con forza sul piano internazionale: con varie risoluzioni, infatti, il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha sollecitato lo Stato italiano all’adozione di misure, tanto individuali che generali, in grado di garantire la riapertura del processo.

A livello nazionale, non hanno però avuto esito positivo le numerose iniziative di riforma legislativa avviate in tale direzione.

Nella recentissima sentenza n. 129 del 30 aprile 2008, la Corte costituzionale ha rivolto al legislatore “un pressante invito ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei, per consentire

all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni ai principi sanciti dall'art. 6 della CEDU".

Il tema non può essere limitato alla sola revisione dei processi penali, che lascia "scoperti" i problemi derivanti dalla violazione di diritti fondamentali non incidenti sulla libertà personale. Il settore penale resta, comunque, quello in cui l'urgenza di una riforma appare più pressante.

## SCHEDA N.9

### LA MAGISTRATURA ONORARIA

Aspetto centrale delle riforme organizzative necessarie è rappresentato dal riordino delle magistrature onorarie esistenti, incancrenite da una serie intollerabile di proroghe e con un assetto del tutto inadeguato con formazione di una sacca di precariato.

I punti essenziali della questione sono :

1) la magistratura onoraria rappresenta ormai, per numero di addetti e di ruolo di fatto assunto, una risorsa preziosa e spesso insostituibile dell'organizzazione; ma ciò è il frutto in primo luogo della mancata soluzione di diverse questioni a monte che rendono l'organizzazione ingestibile: irrazionale distribuzione degli uffici; irrazionale distribuzione dei magistrati negli uffici (piante organiche sperequate); incontrollata distribuzione del lavoro tra i magistrati ed assenza di dati e controlli effettivi sulla produttività degli uffici e dei singoli; attribuzione da parte di molti dirigenti ai magistrati onorari di affari anche al di fuori delle ipotesi previste dall'ordinamento (ad es. il divieto di assegnazione a compiti collegiali); vuoti cronici d'organico e stasi dei concorsi ordinari;

2) in una prospettiva di riforma occorre mantenere nettamente la distinzione, imposta dalla stessa Costituzione, che parla di giustizia di pace, tra un circuito parallelo ed autonomo di magistratura onoraria affidato ai Giudici di Pace e le figure di onorari presso Tribunali e Procure in funzione meramente vicaria/integrativa che vanno mantenute con tale fisionomia;

3) la figura e le competenze del Giudice di Pace andrebbero razionalizzate al fine di dare un significato socialmente rilevante a tale figura autonoma di magistrato onorario; occorre poi ritornare all'idea originaria di un accesso a tale ruolo solo dopo un certo numero di anni di esperienze professionali maturate che potrebbero restringersi a quella forense e della carriera direttiva dell'amministrazione giudiziaria;

4) la magistratura onoraria in Tribunale e Procura va a sua volta meglio disciplinata, ma sempre in funzione suppletiva (ad es. con una riformulazione più ampia della nozione di impedimento e di mancanza del giudice professionale) e limitatamente alle funzioni monocratiche (con specifiche e tassative esclusioni); serbatoio di reclutamento da individuare in giovani praticanti, dottorandi delle scuole di specializzazione ecc. ( a differenza del GdP che dovrebbe riguardare soggetti più anziani, anche per una differenziazione che giustifichi il mantenimento delle due figure);

5) viene ribadita la massima contrarietà a qualsiasi forma di stabilizzazione espressa o camuffata come l'accorpamento di tutte le figure di onorari in Tribunale, e conseguente soppressione del GdP come figura di giudice autonomo.

6) deve quindi essere mantenuta per tutte le figure di onorari la temporaneità e l'onorarietà unificando il più possibile il trattamento indennitario;

7) dovrebbero essere previste infine misure transitorie per risolvere il nodo degli attuali magistrati onorari di tribunale "più anziani" più volte prorogati;

Si tratta di proposte minimali, ma che danno comunque l'idea della strada da intraprendere non potendosi più accettare la sola logica delle proroghe, anche per la dignità dei soggetti da esse coinvolte.