Relazione sulla giustizia in Italia

Alberto Bisin[1]

Materiale di discussione preparato per:

Riformare l'Italia? Una cospirazione liberista

Giornate nFA, Villa La Pietra, 3-4 Luglio 2008

[1] Coloro che seguono nFA sanno quanto Axel Bisignano, PM a Bolzano, e' responsabile per quello che di buono c'e'in queste pagine. Desidero ringraziare anche Cuno Tarfusser, procuratore capo a Bolzano, e Angelo Mambriani, giudice penale a Milano, per il materiale fornitomi. Varie parti di questa relazioni sono usciti come posts sun FA. I commenti dei nostri lettori ai posts sono stati utilissimi.

1. Alcuni dati sulla crisi della giustizia in Italia

Esiste una crisi della giustizia in Italia? Per rispondere a questa domanda e' necessario misurare la produttivita' della giustizia e dei giudici, requirenti e giudicanti. Per quanto complesso questo e' lobiettivo dei dati Cepej. Il Cepej, in inglese *European Commission for the Efficiency of Justice,*della Comunita' Europea ha raccolto dati sulla giustizia, con l'obiettivo di permettere un'analisi comparata nei paesi europei.

Il rapporto, European Judicial Systems, e' davvero molto interessante. Io ne ho condensato quelli che mi parevano i dati piu' significativi per avere una idea della produttivita' relativa della giustizia in Italia. Ne risultano una serie di tabelle. Ho anche selezionato i paesi di riferimento, scegliendo quelli che mi parevano piu' rilevanti per farsi un'idea comparata di come funziona la giustizia in Italia, ma invito il lettore davvero interessato a guardarsi le tabelle complete. I dati che riporto riferiscono al 2004 (ma la commissione ha anche dati per il 2002).

1.1 Quanto spende l'Italia per la giustizia?

Spesa per le attivita' dei tribunali e dei pubblici ministeri.

Paese	Tribunali		Pubblici ministeri	
	Spesa per abitante	Spesa in % PIL	Spesa per abitante	Spesa in % PIL
Italia	47,0 E.	0,2%	20 E.	0,09%
Francia	36,3 E.	0,14%	10,4 E.	0,04%
Spagna	52,0 E.	0,27%	3,6 E.	0,02%
Germania	//	//	//	//
Regno Unito (Ingh. + Galles)	8,1 E.	0,03%	14,5 E.	0,06%
Svezia	51,3 E.	0,18%	9,9 E.	0,03%

Sommando la spesa per tribunali e pubblici ministeri, l'Italia spende più di tutti i paesi che abbiamo preso a riferimento. L'Italia spende pero' molto poco per il patrocinio dei non abbienti.

Spesa per patrocinio dei non abbienti a spese dello stato

Paese	Spesa per abitante	Spesa in % PIL
Italia	1.129 E.	0,005%
Francia	4.683 E.	0,018%
Spagna	2.773 E.	0,014%

Germania	5.678 E.	0,021%
Regno Unito (Ingh. + Galles)	57.874 E.	0,235%
Svezia	10.565 E.	0,037%

I dati non sono riportati in tabella, ma per il patrocinio dei non abbienti in percentuale al PIL spendiamo meno di Lettonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Turchia. La legge italiana sul gratuito patrocinio prevede un limite di reddito lordo annuale molto basso, pari a € 9.723,84.

Nel Regno Unito il pubblico ministero e' pagato dalle parti. Questo spiega la bassa spesa per la giustizia, compensata dalla elevata spesa per gli patrocinio dei non abbienti.

1.2 Cosa "compra" l'Italia con questa spesa?

È difficile definire un sistema di indicatori di qualità e di efficienza della giustizia. Il rapporto Cepej si sofferma soprattutto sulla questione della lunghezza dei processi. Questi sono i dati contenuti.

Lunghezza dei processi – procedimenti civili

Paese	Procedimenti civili nel 2004	% casi soggetti ad appello	Casi pendenti al 1/1/2005
Italia	3.944.961	21,8%	4.087.311
Francia	3.390.413	12,8%	1.490.000
Spagna	1.862.966	17,5%	578.209
Germania	13.755.061	23,4%	1.510.916
Regno Unito (Ingh. + Galles)	1.770.056	//	//
Svezia	69.721	4,8%	26.151

Il numero dei procedimenti civili in Italia non è abnorme - apparentemente non siamo particolarmente litigiosi: tanto quanto la Francia, in particolare. Abbiamo però molti appelli (in percentuale quasi doppia alla Francia). E soprattutto, i casi pendenti al 1 Gennaio 2005 sono quasi 3 volte quelli della Francia.[2] Alcuni esempi di lunghezza media di specifici classi di processi civili sono riportati per alcuni paesi (non per Germania, Regno Unito, Svezia):

[2] Il Cepej avrebbe anche una misura di casi pendenti da più di 3 anni, misura molto più utile della lunghezza dei processi a dare una idea della qualità e dell'efficienza della giustizia, ma il dato per l'Italia non è riportato, purtroppo.

Lunghezza dei processi - licenziamenti

Paese	Primo grado	Appello
Italia	circa 700 giorni	circa 790 giorni
Francia	circa 350 giorni	circa 540 giorni
Spagna	circa 80 giorni	circa 210 giorni

Lunghezza dei processi - divorzi non-consensuali

Paese	Primo grado	Appello
Italia	circa 580 giorni	circa 500 giorni
Francia	circa 420 giorni	circa 440 giorni
Spagna	circa 260 giorni	//

Anche se la maggioranza dei divorzi sono infatti consensuali, la misura qui riportata è quella rilevante, perché da un'idea dei tempi della giustizia civile quando serve, e cioè quando c'è conflitto fra le parti.

La situazione, per quanto riguarda i processi penali non è molto diversa.

Lunghezza dei processi – procedimenti penali

Paese	Casi penali nel 2004	% casi soggetti ad appello	Casi pendenti al 1/12005
Italia	1.433.260	//	1.254.003
Francia	962.917	//	368.818
Spagna	5.184.126	7,0%	751.472
Germania	910.548	14,0%	313.989
Regno Unito (Ingh. + Galles)	2.022.604	12,7%	28.198
Svezia	68.555	12,9%	25.827

Anche nel caso dei processi penali abbiamo 3 volte più procedimenti pendenti che in Francia, a fronte però di un numero maggiore di procedimenti ogni anno.

I dati del Ministero della Giustizia permettono per l’anno giudiziario 2005/2006 in Italia una analisi dei flussi dei procedimenti penali e civili per ufficio. In generale, si nota come la tendenza all’aumento degli stock di casi pendenti sia generalizzata.

Movimento dei procedimenti penali - Anno giudiziario 2005/2006

Dati Nazionali

Uffici	*Materia*		*Sopravvenuti*	*Esauriti totali*	*Pendenti Finali*
Corte di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	88,089	75,590	141,344
Corte di Assise di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	630	624	419
Sezione Minorenni per la Corte di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	1,696	1,550	1,100
Procura Generale	Attività del PG	Movimento dei procedimenti avocati	181	182	66
		Movimento delle Esecuzioni	10,991	10,192	38,022
Tribunale per i minorenni	Dibattimento minorenni	Movimento dei procedimenti	3,817	3,682	3,387
Procura presso il Tribunale per i Minorenni	Attività del PM minorenni	Movimento dei procedimenti noti	35,471	34,919	16,321
		Movimento dei procedimenti ignoti	2,748	2,605	918
Gip presso il Tribunale per i Minorenni	Indagini preliminari minorenni	Movimento dei procedimenti noti	23,621	25,449	17,434
		Movimento dei procedimenti ignoti	1,881	1,921	1,057
Gup presso il Tribunale per i Minorenni	Udienza preliminare minorenni	Movimento dei procedimenti	13,283	13,339	18,021
Corte di Assise	Dibattimento assise	Movimento dei procedimenti	373	370	435
Tribunale e relative sezioni	Dibattimento collegiale	Movimento dei procedimenti	12,358	12,740	21,243
	Dibattimento monocratico	Movimento dei procedimenti	331,475	316,161	352,642
	Attività ad esaurimento del pretore	Movimento dei procedimenti	-	890	1,964
	Appello dibattimento monocratico	Movimento dei procedimenti	2,551	2,067	2,517
Gip presso il Tribunale	Indagini e udienza preliminare	Movimento dei procedimenti noti	869,950	800,576	778,070
		Movimento dei procedimenti ignoti	1,082,408	1,087,735	701,118
Procura presso il Tribunale	Attività del PM	Movimento dei procedimenti noti	1,469,247	1,454,593	1,829,948
		Movimento dei procedimenti ignoti	1,499,292	1,427,160	1,070,829
	di cui Attività del PM DDA	Movimento dei procedimenti noti DDA	3,977	3,976	5,780
		Movimento dei procedimenti ignoti DDA	1,114	986	1,553
Giudice di pace	Indagini preliminari GdP	Movimento dei procedimenti noti	149,236	145,536	13,986
		Movimento dei procedimenti ignoti	56,136	55,344	18,284
	Dibattimento penale GdP	Movimento dei procedimenti	74,102	64,568	72,275

Movimento dei procedimenti civili - Anno giudiziario 2005/2006

Dati nazionali

Uffici	Materia			Iscritti	Esauriti con sentenza	Esauriti totali	Pendenti finali
Corte di Appello	Famiglia			865	676	842	443
	Appello cognizione ordinaria			50,500	31,036	38,605	163,214
	Appello lavoro			30,255	17,308	23,944	58,100
	Appello previdenza			33,567	27,559	32,159	81,208
	Appello famiglia			4,716	1,698	4,476	3,958
	Appello agrarian			423	359	448	678
	Appello volontaria giurisdizione			2,589	97	2,644	1,175
	Altre materie della Corte di Appello			24,012	1,690	12,716	27,521
	Appello Marchi e Brevetti			317	180	225	787
	Appello Diritto Societario			78	7	17	79
	Appello Diritto Societario camerale			20	-	19	10
	Volontaria giurisdizione			1,270	74	1,264	469
Corte di Appello Totale				148,612	80,684	117,359	337,642
Tribunale per i minorenni	Procedimenti contenziosi			1,081		773	1,030
	Adozione	Adozione nazionale	Domande di adozione ai sensi dell'art.44	743		635	985
			Domande di disponibilità all'adozione	16,571		13,633	42,841
		Adozione internazionale	Domande di disponibilità e idoneità all'adozione	7,997		8,198	8,197
			Procedimenti di adozione	2,566		2,539	894
	Volontaria giurisdizione			37,964		35,755	60,967
Tribunale per i minorenni Totale				66,922		61,533	114,914
Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria	Cognizione ordinaria		486,239	200,050	461,653	1,226,636
		Cognizione ordinaria stralcio			18,149	24,884	31,671
	Lavoro			146,245	80,837	155,895	297,729
	Previdenza			259,922	196,713	261,020	621,367
	Famiglia			185,242	68,308	182,839	144,843
	Fallimenti			11,532		13,962	105,554
	Agraria			1,670	904	1,882	2,778
	Procedimenti esecutivi mobiliari			380,032		387,362	330,235
	Procedimenti esecutivi immobiliari			42,915		57,410	226,121
	Procedimenti speciali			577,508		573,522	130,757
	Appello cognizione ordinaria			27,479	11,551	15,084	53,675

	Appello lavoro			1,092	1,552	803
	Appello previdenza			1,680	2,036	1,029
	Diritto Societario		10,825	1,481	4,557	12,873
	Marchi e Brevetti		1,983	599	1,616	4,522
	Volontaria giurisdizione		340,396	2,991	316,616	222,996
Tribunale e relative sezioni Totale			2,471,988	584,355	2,461,890	3,413,589
Giudice di pace	Cognizione ordinaria		420,139	262,477	442,311	535,195
	Procedimenti speciali		365,585		366,771	22,676
	Opposizione alle sanzioni amministrative		667,286	449,011	521,152	477,082
	Conciliazioni non contenziose	Conciliazioni non contenziose	6,455		7,092	1,933
		Ricorsi in materia di immigrazione	14,461		12,828	2,097
Giudice di pace Totale			1,473,926	711,488	1,350,154	1,038,983

1.3 Distribuzione territoriale

La durata media dei processi varia molto da distretto a distretto in Italia. In generale, la produttivita' della giustizia pare piu' elevata al nord. Ad esempio,

Durata media in giorni: Causa civile di merito, primo grado; 2005

Trento	500
Torino	513
Milano	617
Roma	861
Palermo	925
Caltanissetta	1300
Messina	1435
Media	876

Dati: Ferrarella, 2007

L'analisi dei flussi dei flussi dei procedimenti penali e civili per ufficio, nel caso dei distretti di L'aquila, Milano, e Bolzano, dimostra come la tendenza all'aumento degli stock di casi pendenti sia generalizzata per ufficio e per distretto.

[I dati del Ministero della Giustizia permettono una analisi sistematica di questo punto.]

Movimento dei procedimenti penali - Anno Giudiziario 2005-2006

Distretto di L'AQUILA

Ufficio	*Materia*		*Sopravvenuti*	*Esauriti*	*Finali*
Corte di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	2,537	2,193	6,631
Corte di Assise di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	3	3	3
Sezione Minorenni per la Corte di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	10	24	7
Procura Generale	Attività del PG	Movimento dei procedimenti avocati	0	0	0
		Movimento delle Esecuzioni	167	133	343
Tribunale per i Minorenni	Dibattimento minorenni	Movimento dei procedimenti	110	118	193
Gip presso il Tribunale per i Minorenni	Indagini preliminary minorenni	Movimento dei procedimenti noti	689	595	167
		Movimento dei procedimenti ignoti	25	25	0
Gup presso il Tribunale per i Minorenni	Udienza preliminare minorenni	Movimento dei procedimenti	149	192	84
Procura presso il Tribunale per i Minorenni	Attività del PM minorenni	Movimento dei procedimenti noti	833	853	286
		Movimento dei procedimenti ignoti	28	36	2
Tribunale e relative sezioni	Dibattimento collegiale	Movimento dei procedimenti	291	257	397
	Dibattimento monocratico	Movimento dei procedimenti	10,629	11,090	9,812
	Attività ad esaurimento del pretore	Movimento dei procedimenti	0	22	11
	Appello dibattimento monocratico	Movimento dei procedimenti	189	121	199
Corte di Assise	Dibattimento assise	Movimento dei procedimenti	4	4	1
Gip presso il Tribunale	Indagini e udienza preliminare	Movimento dei procedimenti noti	28,827	27,476	11,111
		Movimento dei procedimenti ignoti	36,246	36,788	7,912
Procura presso il Tribunale	Attività del PM	Movimento dei procedimenti noti	53,139	53,269	24,544
		Movimento dei procedimenti ignoti	40,743	41,689	7,873
	di cui Attività del PM DDA	Movimento dei procedimenti noti DDA	42	45	15
		Movimento dei procedimenti ignoti DDA	6	5	2
Giudice di pace	Indagini preliminary GdP	Movimento dei procedimenti noti	7,637	7,616	233
		Movimento dei procedimenti ignoti	1,799	1,820	64
	Dibattimento penale GdP	Movimento dei procedimenti	2,962	2,774	2,985

Movimento dei procedimenti penali - Anno Giudiziario 2005-2006

Distretto di MILANO

Ufficio	*Materia*		*Sopravvenuti*	*Esauriti*	*Finali*
Corte di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	6,154	5,039	6,164
Corte di Assise di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	49	64	26
Sezione Minorenni per la Corte di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	112	105	157
Procura Generale	Attività del PG	Movimento dei procedimenti avocati	0	0	0
		Movimento delle Esecuzioni	859	1,095	4,341
Tribunale per i Minorenni	Dibattimento minorenni	Movimento dei procedimenti	219	185	118
Gip presso il Tribunale per i Minorenni	Indagini preliminari minorenni	Movimento dei procedimenti noti	2,243	2,792	1,006
		Movimento dei procedimenti ignoti	186	245	115
Gup presso il Tribunale per i Minorenni	Udienza preliminare minorenni	Movimento dei procedimenti	1,260	1,617	3,371
Procura presso il Tribunale per i Minorenni	Attività del PM minorenni	Movimento dei procedimenti noti	3,374	3,254	805
		Movimento dei procedimenti ignoti	338	303	75
Tribunale e relative sezioni	Dibattimento collegiale	Movimento dei procedimenti	1,173	1,301	1,140
	Dibattimento monocratico	Movimento dei procedimenti	28,759	28,147	15,241
	Attività ad esaurimento del pretore	Movimento dei procedimenti	0	1	0
	Appello dibattimento monocratico	Movimento dei procedimenti	84	108	67
Corte di Assise	Dibattimento assise	Movimento dei procedimenti	23	22	22
Gip presso il Tribunale	Indagini e udienza preliminare	Movimento dei procedimenti noti	75,359	51,977	57,250
		Movimento dei procedimenti ignoti	173,975	176,086	97,470
Procura presso il Tribunale	Attività del PM	Movimento dei procedimenti noti	132,569	121,459	163,948
		Movimento dei procedimenti ignoti	174,487	174,877	126,732
	di cui Attività del PM DDA	Movimento dei procedimenti noti DDA	141	137	264
		Movimento dei procedimenti ignoti DDA	11	15	18
Giudice di pace	Indagini preliminari GdP	Movimento dei procedimenti noti	11,887	8,690	4,469
		Movimento dei procedimenti ignoti	4,459	4,088	3,333
	Dibattimento penale GdP	Movimento dei procedimenti	5,102	5,490	3,845

Movimento dei procedimenti penali - Anno Giudiziario 2005-2006

Distretto di BOLZANO/BOZEN

Ufficio	*Materia*		*Sopravvenuti*	*Esauriti*	*Finali*
Corte di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	331	286	209
Sezione Minorenni per la Corte di Appello	Appello dibattimento penale	Movimento dei procedimenti	5	4	2
Procura Generale	Attività del PG	Movimento dei procedimenti avocati	0	0	0
		Movimento delle Esecuzioni	25	30	62
Tribunale per i Minorenni	Dibattimento minorenni	Movimento dei procedimenti	19	21	3
Gip presso il Tribunale per i Minorenni	Indagini preliminary minorenni	Movimento dei procedimenti noti	274	273	26
		Movimento dei procedimenti ignoti	12	12	0
Gup presso il Tribunale per i Minorenni	Udienza preliminare minorenni	Movimento dei procedimenti	110	126	50
Procura presso il Tribunale per i Minorenni	Attività del PM minorenni	Movimento dei procedimenti noti	388	379	59
		Movimento dei procedimenti ignoti	10	12	1
Tribunale e relative sezioni	Dibattimento collegiale	Movimento dei procedimenti	57	58	47
	Dibattimento monocratico	Movimento dei procedimenti	2,554	2,367	1,063
	Attività ad esaurimento del pretore	Movimento dei procedimenti	0	4	3
	Appello dibattimento monocratico	Movimento dei procedimenti	13	14	11
Corte di Assise	Dibattimento assise	Movimento dei procedimenti	1	0	1
Gip presso il Tribunale	Indagini e udienza preliminare	Movimento dei procedimenti noti	7,574	6,654	2,931
		Movimento dei procedimenti ignoti	10,839	10,839	6
Procura presso il Tribunale	Attività del PM	Movimento dei procedimenti noti	10,621	10,824	3,309
		Movimento dei procedimenti ignoti	11,096	11,036	4,257
	di cui Attività del PM DDA	Movimento dei procedimenti noti DDA	0	0	0
		Movimento dei procedimenti ignoti DDA	0	0	0
Giudice di pace	Indagini preliminari GdP	Movimento dei procedimenti noti	569	575	32
		Movimento dei procedimenti ignoti	0	0	0
	Dibattimento penale GdP	Movimento dei procedimenti	358	165	596

Movimento dei procedimenti civili - Anno Giudiziario 2005-2006

Distretto di L'AQUILA

Ufficio	*Materia*			*Iscritti*	*Esauriti con sentenza*	*Esauriti totali*	*Pendenti finali*
Corte di Appello	Famiglia			23	14	15	19
	Appello cognizione ordinaria			1,526	992	1,270	5,030
	Appello lavoro			940	338	640	1,500
	Appello previdenza			831	871	914	1,398
	Appello famiglia			158	38	132	137
	Appello agraria			11	13	14	5
	Appello volontaria giurisdizione			35	0	35	22
	Altre materie della Corte di Appello			226	40	196	202
	Volontaria giurisdizione			36	0	36	21
	Appello Marchi e Brevetti			2	3	3	15
	Appello Diritto Societario			1	0	4	0
	Appello Diritto Societario camerale			5	0	1	4
Corte di Appello Totale				3,794	2,309	3,260	8,353
Tribunale per i Minorenni	Procedimenti contenziosi			19	---	12	22
	Adozione	Adozione nazionale	Domande di adozione ai sensi dell'art.44	15	---	17	20
			Domande di disponibilità all'adozione	426	---	250	927
		Adozione internazionale	Domande di disponibilità e idoneità all'adozione	128	---	118	160
			Procedimenti di adozione	32	---	20	47
	Volontaria giurisdizione			1,373	---	1,178	2,605
Tribunale per i Minorenni Totale				1,993	---	1,595	3,781
Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria			11,551	5,517	11,586	30,461
		Cognizione ordinaria stralcio		---	893	1,250	1,515
	Lavoro			3,088	2,387	3,680	7,203

	Previdenza		5,373	5,597	6,185	8,823
	Famiglia		3,845	1,318	3,836	2,983
	Fallimenti		290	---	282	2,717
	Agraria		25	21	35	30
	Procedimenti esecutivi mobiliari		7,397	---	7,727	8,502
	Procedimenti esecutivi immobiliari		1,343	---	1,873	7,421
	Procedimenti speciali		13,052	---	12,917	2,456
	Appello cognizione ordinaria		233	170	227	479
	Appello lavoro		---	0	0	0
	Appello previdenza		---	88	92	0
	Volontaria giurisdizione		7,387	60	6,995	3,122
	Diritto Societario		241	41	125	232
	Marchi e Brevetti		4	6	10	28
Tribunale e relative sezioni Totale			53,829	16,098	56,820	75,972
Giudice di pace	Cognizione ordinaria		6,039	3,342	6,167	5,940
	Procedimenti speciali		9,113	---	9,127	149
	Opposizione alle sanzioni amministrative		10,589	7,179	8,461	6,876
	Conciliazioni non contenziose	Conciliazioni non contenziose	83	---	87	21
		Ricorsi in materia di immigrazione	439	---	416	34
Giudice di pace Totale			26,263	10,521	24,258	13,020

Movimento dei procedimenti civili - Anno Giudiziario 2005-2006

Distretto di MILANO

Ufficio	*Materia*		*Iscritti*	*Esauriti con sentenza*	*Esauriti totali*	*Pendenti finali*
Corte di Appello	Famiglia		34	35	38	19
	Appello cognizione ordinaria		4,207	2,739	3,479	11,627
	Appello lavoro		2,010	686	1,363	2,610
	Appello		366	232	264	533

	previdenza						
	Appello famiglia			374	135	371	409
	Appello agraria			16	16	18	12
	Appello volontaria giurisdizione			313	11	338	134
	Altre materie della Corte di Appello			181	45	148	338
	Volontaria giurisdizione			67	0	84	20
	Appello Marchi e Brevetti			93	28	41	187
	Appello Diritto Societario			3	0	0	3
	Appello Diritto Societario camerale			2	0	2	0
Corte di Appello Totale				7,666	3,927	6,146	15,892
Tribunale per i Minorenni	Procedimenti contenziosi			127	---	110	100
	Adozione	Adozione nazionale	Domande di adozione ai sensi dell'art.44	85	---	88	130
			Domande di disponibilità all'adozione	1,604	---	1,325	3,718
		Adozione internazionale	Domande di disponibilità e idoneità all'adozione	1,196	---	1,149	974
			Procedimenti di adozione	397	---	375	59
	Volontaria giurisdizione			5,404	---	4,992	7,256
Tribunale per i Minorenni Totale				8,813	---	8,039	12,237
Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria			49,322	19,326	49,423	87,281
		Cognizione ordinaria stralcio		---	43	55	18
	Lavoro			13,008	4,815	12,562	12,520
	Previdenza			3,192	2,149	2,542	3,687
	Famiglia			22,616	9,115	22,873	12,170
	Fallimenti			1,444	---	1,916	9,633
	Agraria			58	25	61	47
	Procedimenti esecutivi mobiliari			25,299	---	24,762	24,538
	Procedimenti esecutivi immobiliari			4,806	---	6,053	14,474
	Procedimenti speciali			81,430	---	80,302	15,101
	Appello cognizione ordinaria			487	359	473	907
	Appello lavoro			---	0	1	0
	Appello			---	0	0	0

	previdenza					
	Volontaria giurisdizione		34,062	250	31,430	19,966
	Diritto Societario		1,411	329	860	1,572
	Marchi e Brevetti		400	162	423	1,165
Tribunale e relative sezioni Totale			237,535	36,573	233,736	203,079
Giudice di pace	Cognizione ordinaria		25,728	18,984	30,401	16,247
	Procedimenti speciali		54,500	---	58,075	5,455
	Opposizione alle sanzioni amministrative		40,722	33,033	40,108	24,367
	Conciliazioni non contenziose	Conciliazioni non contenziose	1,006	---	992	375
		Ricorsi in materia di immigrazione	1,303	---	1,195	169
Giudice di pace Totale			123,259	52,017	130,771	46,613

Movimento dei procedimenti civili - Anno Giudiziario 2005-2006

Distretto di BOLZANO/BOZEN

Ufficio	*Materia*	*Iscritti*	*Esauriti con sentenza*	*Esauriti totali*	*Pendenti finali*
Corte di Appello	Famiglia	1	1	2	0
	Appello cognizione ordinaria	269	198	234	232
	Appello lavoro	39	35	42	39
	Appello previdenza	47	16	21	37
	Appello famiglia	27	8	20	24
	Appello agraria	1	2	2	0
	Appello volontaria giurisdizione	17	0	16	5
	Altre materie della Corte di Appello	19	4	10	28
	Volontaria giurisdizione	105	0	101	13
	Appello Marchi e Brevetti	2	1	1	2
	Appello Diritto Societario	0	3	3	0
	Appello Diritto Societario camerale	0	0	0	0
Corte di Appello Totale		527	268	452	380
Tribunale per i	Procedimenti contenziosi	25	---	24	17

Minorenni							
	Adozione	Adozione nazionale	Domande di adozione ai sensi dell'art.44	8	---	7	6
			Domande di disponibilità all'adozione	251	---	154	554
		Adozione internazionale	Domande di disponibilità e idoneità all'adozione	40	---	42	17
			Procedimenti di adozione	15	---	15	2
	Volontaria giurisdizione			852	---	865	151
Tribunale per i Minorenni Totale				1,191	---	1,107	747
Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria			3,138	1,196	3,274	5,638
		Cognizione ordinaria stralcio		---	20	27	8
	Lavoro			365	208	414	476
	Previdenza			165	175	235	177
	Famiglia			1,384	641	1,479	564
	Fallimenti			99	---	85	314
	Agraria			6	7	10	5
	Procedimenti esecutivi mobiliari			2,379	---	2,370	789
	Procedimenti esecutivi immobiliari			408	---	362	475
	Procedimenti speciali			4,718	---	4,696	424
	Appello cognizione ordinaria			30	12	13	38
	Appello lavoro			---	0	0	0
	Appello previdenza			---	0	0	0
	Volontaria giurisdizione			3,643	3	3,538	1,968
	Diritto Societario			18	1	13	16
	Marchi e Brevetti			3	2	3	11
Tribunale e relative sezioni Totale				16,356	2,265	16,519	10,903
Giudice di pace	Cognizione ordinaria			1,597	1,119	1,745	1,465
	Procedimenti speciali			4,854	---	4,701	255
	Opposizione alle sanzioni amministrative			1,804	781	1,599	1,743
	Conciliazioni non contenziose	Conciliazioni non contenziose		53	---	73	24
		Ricorsi in materia di immigrazione		55	---	52	14
Giudice di				8,363	1,900	8,170	3,501

Cosa determina la distribuzione territoriale la distribuzione territoriale della produttivita'? Come sono distribuite le risorse della giustizia? Una prima misura e' la percentuale di posti da magistrato in organico lasciati scoperti, per distretto. Una seconda misura e' il carico (numero di casi) per magistrato.

Organico e sua distribuzione

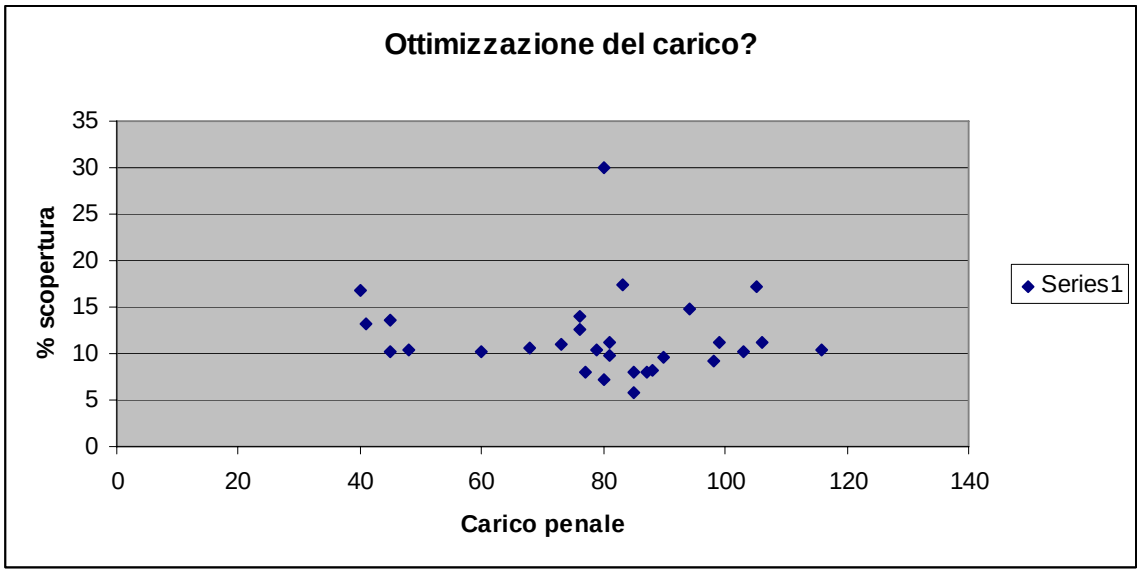
LOCALITA'	ORGANICO	VACANTI	% SCOPERTURA	MAG. IN SERVIZIO
ANCONA	179	20	11.17	159
BARI	333	34	10.21	299
BOLOGNA	435	42	9.66	393
BRESCIA	259	34	13.13	225
CAGLIARI	157	16	10.19	141
CALTANISSETTA	133	40	30.08	93
CAMPOBASSO	65	6	9.23	59
CATANIA	344	35	10.17	309
CATANZARO	310	54	17.42	256
FIRENZE	443	43	9.71	400
GENOVA	308	22	7.14	286
L'AQUILA	189	15	7.94	174
LECCE	184	19	10.33	165
MESSINA	163	17	10.43	146
MILANO	865	71	8.21	794
NAPOLI	1034	108	10.44	926
PALERMO	472	70	14.83	402
PERUGIA	114	12	10.53	102
POTENZA	111	19	17.12	92
REGGIO CALABRIA	202	34	16.83	168
ROMA	959	77	8.03	882
SALERNO	222	25	11.26	197
TORINO	594	65	10.94	529
TRENTO	71	9	12.68	62
TRIESTE	171	19	11.11	152
VENEZIA	410	33	8.05	377
SASSARI	103	14	13.59	89
TARANTO	104	6	5.77	98
BOLZANO	71	10	14.08	61

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

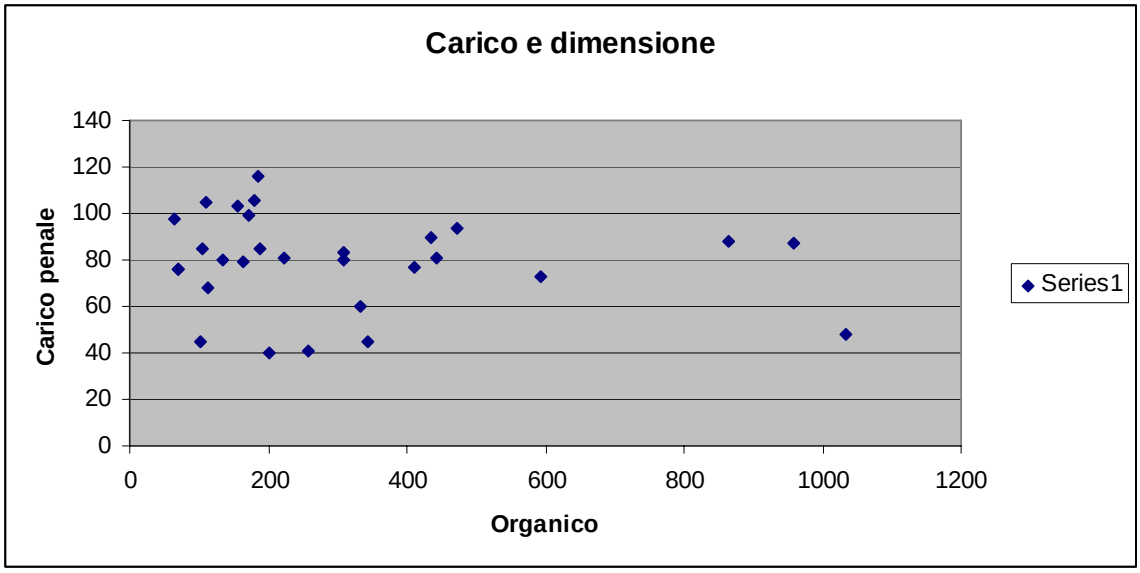
	Corte di appello penale				Corte di appello civile			
	2003	2004	2005	Media 2003-2005	2003	2004	2005	Media 2003-2005
ANCONA	98	101	119	106	166	141	167	158
BARI	65	55	59	60	135	175	161	157
BOLOGNA	98	84	89	90	114	106	97	106
BOLZANO	48	35	40	41	73	58	68	66
BRESCIA	101	118	91	103	96	120	117	111
CAGLIARI	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
Media nazionale	**83**	**73**	**78**	**78**	**133**	**129**	**138**	**133**

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.

Non e' facile individuare una ratio nella distribuzione del carico. Una relazione negativa tra carico e % di scopertura potrebbe indicare un approccio teso a "limitare la scopertura nei distretti piu' carichi". Ma non e'questo il caso.



Nessuna relazione sembra esistere anche tra carico e dimensione.



La distribuzione geografica sembra essere ancora una volta una variabile esplicativa: il numero di magistrati per abitante e' maggiore al sud rispetto al nord.

Macroaree	Magistrati per 10.000 abitanti
Nord	0,81
Centro	1,04
Sud e isole	1,33
Italia	1,04

Dati: Istat e Min. Giustizia 2007

Si veda pero' anche la discussione del *Libro verde della spesa pubblica*, 6 settembre 2006; cap. 2.1.

La distribuzione delle corti d'assise, deii tribunali, e delle sedi distaccate all'interno dei distretti e'anche molto varia, dimostrando nessuna attenzione ad una loro eventuale dimensione ottimale. Si veda ad esempio il caso dei distretti di L'aquila, Milano, e Bolzano.

L'aquila: 174 Magistrati in Servizio

Corte di Assise	Tribunale	Sezione distaccata	Popolazione residente	Comuni amministrati
CHIETI	CHIETI	-	110.686	21
CHIETI	CHIETI	ORTONA	72.856	13
CHIETI	PESCARA	-	182.431	4
CHIETI	PESCARA	PENNE	60.523	17
CHIETI	PESCARA	SAN VALENTINO IN ABRUZZO CITERIORE	50.901	25
L'AQUILA	L'AQUILA	-	102.215	36
L'AQUILA	SULMONA	-	71.171	36

LANCIANO	LANCIANO	-	72.438	14
LANCIANO	LANCIANO	ATESSA	36.186	27
LANCIANO	VASTO	-	97.802	29
TERAMO	TERAMO	-	105.884	17
TERAMO	TERAMO	ATRI	89.052	16
TERAMO	TERAMO	GIULIANOVA	93.451	13

Milano: 794 Magistrati in servizio

Corte di Assise	Tribunale	Sezione distaccata	Popolazione residente	Comuni amministrati
BUSTO ARSIZIO	BUSTO ARSIZIO	-	144.136	9
BUSTO ARSIZIO	BUSTO ARSIZIO	GALLARATE	199.470	23
BUSTO ARSIZIO	BUSTO ARSIZIO	SARONNO	81.351	6
COMO	COMO	-	298.323	66
COMO	COMO	CANTU'	113.145	14
COMO	COMO	ERBA	88.199	33
COMO	COMO	MENAGGIO	55.852	56
COMO	LECCO	-	266.166	78
MILANO	LODI	-	256.689	72
MILANO	MILANO	-	1.961.173	38
MILANO	MILANO	ABBIATEGRASSO	163.025	25
MILANO	MILANO	CASSANO D'ADDA	145.935	21
MILANO	MILANO	LEGNANO	195.883	18
MILANO	MILANO	RHO	190.182	13
MONZA	MONZA	-	674.051	42
MONZA	MONZA	DESIO	360.290	20
PAVIA	PAVIA	-	193.305	63
PAVIA	VIGEVANO	-	163.171	49
PAVIA	VOGHERA	-	139.933	78
SONDRIO	SONDRIO	-	109.731	40
SONDRIO	SONDRIO	MORBEGNO	67.735	38
VARESE	VARESE	-	253.877	48
VARESE	VARESE	GAVIRATE	134.752	55

Bolzano: 61 Magistrati in servizio

Corte di Assise	Tribunale	Sezione distaccata	Popolazione residente	Comuni amministrati
BOLZANO/BOZEN	BOLZANO/BOZEN	-	218.296	40
BOLZANO/BOZEN	BOLZANO/BOZEN	BRESSANONE/BRIXEN	49.983	13
BOLZANO/BOZEN	BOLZANO/BOZEN	BRUNICO/BRUNECK	69.401	25
BOLZANO/BOZEN	BOLZANO/BOZEN	MERANO/MERAN	87.829	25
BOLZANO/BOZEN	BOLZANO/BOZEN	SILANDRO/SCHLANDERS	34.178	13

Notevole e’ la varianza in produttivita’ tra diversi giudici in Italia (Contini-Coviello-Ichino, 2007): da un campione di 28 giudici di pace, se tutti avessero la produttivita’ dei migliori 7 in media, la durata media dei procedimenti sarebbe ridotta dal 17% al 42% a

seconda dei procedimenti. Cio' nonostante i) i casi siano distribuiti a caso tra i giudici, ii) i giudici di pace siano pagati a cottimo con un tetto massimo.

Il mancato funzionamento della giustizia non si manifesta solamente in termini della lunghezza dei processi, ma anche della sua incapacita' di definire e amministrare pene efficaci e appropriate ai vari reati. Bruno Tinti, in particolare, evidenzia che

- il sistema della pena prevede tali e tante circostanze attenuanti da ridurre la pena spesso di oltre la metà, e poi ci sono le riduzioni di pena dovute alla Legge Gozzini, e all'indulto;
- il sistema prevede anche varie possibilità di sostituzione della pena detentiva: in pena pecuniaria, in libertà controllata, in semi-detenzione, in affidamento in prova al servizio sociale, in detenzione domiciliare, in semi-libertà;
- inoltre i giudici tendono a essere molto generosi con le attenuanti: ad esempio, le "attenuanti generiche" sono quasi sempre concesse mentre le circostanze aggravanti in pratica non si richiedono quasi mai;

Ne risultano pene spesso minime, incerte, ed infine fortemente fdipendenti dalla qualita'del collegio difensivo, cioe' dal censo.

Purtroppo l'efficacita' della pena e' aspetto di difficile misurazione. Non conosco dati al riguardo.

2. Perche' non funziona la giustizia

Una prima analisi dei dati sopra esposta permette di identificare due fondamentali cause della crisi della giustizia in Italia:

1) La proliferazione dei reati e la procedura penale, che induce lunghi processi penali.
2) La distribuzione distrettuale e geografica delle risorse e la organizzazione burocratica meno che efficiente degli uffici.

2.1 Una macchina per tritare l'acqua - Gherardo Colombo

Il giudice è costretto, a causa della obbligatorietà dell'azione penale, a istruire processi che saranno prescritti con certezza: 95% dei processi istruiti finisce in prescrizione.[3]

Quali argomentazioni supportano l'analisi che le cause del mancato funzionamento della giustizia penale stiano nella struttura della *procedura penale*.

[3] Da *Toghe rotte*, di Bruno Tinti.

i) Eccessivo garantismo manifestato nei troppi gradi di giudizio: i) i tre gradi Tribunale, Appello, Cassazione (il giudizio di nullità della Cassazione in una parte del processo comporta il rifacimento dell'intero processo a partire dal grado in cui la nullità è stata verificata), l'Udienza Preliminare, il Tribunale della Libertà (cui si può ricorrere in appello contro le decisioni del Giudice delle Indagini Preliminari e vi si può ricorrere reiteratamente, cioè ad ogni nuova decisione). Nel 2007, il numero di ricorsi presentati in Cassazione è stato di 32.278 in Italia, 18.232 in Francia, 3.404 in Germania. L'Italia è l'unico paese in Europa a non avere un filtro all'accesso per il giudizio in Cassazione.

ii) La combinazione tra obbligatorietà dell'azione penale, inefficienza tipica della pubblica amministrazione, e rapida prescrizione dei reati (accentuata dal fatto che la prescrizione non e' sospesa durante il processo - tranne in casi specifici; ad esempio se il difensore sciopera o ha chiesto un rinvio per impedimento o altro - come succede nel settore civile.

iii) Proliferazione dei reati penali: il numero di norme di rango legislativo vigenti ammonta a 21.691 in Italia (2007), 9.837 in Francia (2006) 4.547 in Germania (2007); nel decennio 1997-2006 la produzione di leggi in Italia è stata quasi il doppio di quella della Francia e circa tre volte quella della Spagna; nel periodo 1990-2005, mostra come, in media, in ciascun anno più del 10 per cento degli articoli dei testi di legge considerati sia stato modificato (dati Banca d'Italia).

iv) Processo accusatorio vs. abbreviato: all'epoca dell'entrata in vigore del nuovo codice, si ipotizzava che per farlo funzionare bene solo il 10-15% dei casi doveva giungere al dibattimento, nei fatti, però i riti alternativi non sono riusciti ad occupare pienamente lo spazio che gli doveva essere riservato (esempi su oralita', immediatezza, contraddittorio, in Telenovela 2) Rito abbreviato accorda all'imputato, oltre a diversi altri vantaggi nel caso del patteggiamento, quello di un sostanzioso sconto di pena, rispetto alla pena che verrebbe irrogata in sede dibattimentale. Lo sconto non può superare un terzo della pena da irrogare nel caso specifico. Lo stesso codice di procedura pero' scardina questo sistema con l'istituto comunemente definito "patteggiamento in appello" (dopo il dibattimento) fra l'altro senza alcun limite).

v) Processo agli irreperibili. Ognuno di questi processi deve essere celebrato con il rito ordinario, cioè non si può chiudere con un rito alternativo, perché ci vuole un'espressa rinuncia al dibattimento da parte dell'imputato.

Questa e' l'analisi generale dell'Associazione Nazionale della Magistratura. (ANM). Riporto qui, in blu, il rapporto dell'ANM al Ministero della Giustizia, 200?.

Il sistema giudiziario italiano versa in una gravissima crisi di efficienza e di funzionalità, che si sta trasformando in crisi di credibilità della giustizia.
L'Associazione Nazionale Magistrati ritiene che per rimediare alla situazione determinatasi non occorrano nuovi interventi di modifica dell'assetto della magistratura, sui quali negli ultimi tempi si è concentrata la politica, bensì un complessivo sforzo per migliorare il funzionamento della giurisdizione.

A tal fine è necessario avviare un processo riformatore che restituisca efficacia, funzionalità e credibilità alla giustizia nel nostro paese, obiettivo che dovrebbe essere comune a tutti gli schieramenti politici.
L'Associazione Nazionale Magistrati intende fornire il proprio contributo alla elaborazione di un **PROGETTO PER LA GIUSTIZIA** che accolga le migliori elaborazioni giuridiche degli ultimi anni e si ponga quale finalità l'efficace tutela dei diritti dei cittadini, attuata, secondo la promessa costituzionale, in tempi ragionevoli.

Il processo e l'organizzazione rappresentano da tempo le fondamentali tematiche sulle quali verte l'iniziativa culturale e politica dell'Associazione Nazionale Magistrati.
In questa fase di particolare emergenza è, pertanto, indispensabile adottare in tempi rapidi alcune iniziative concrete per ridare efficacia al sistema nell'ambito di riforme elaborate secondo uno schema coerente e sistematico.

L'Anm reputa che i principali interventi debbano riguardare:

a) sul piano del diritto e del processo penale:

- rivedere il sistema della sanzione penale, con la previsione di una diversa tipologia degli interventi sanzionatori e la garanzia dell'efficacia e certezza della pena; l'introduzione immediata della "irrilevanza penale del fatto" potrebbe intanto porre rimedio alla ipertrofia del diritto penale;
- restituire centralità al processo di primo grado, luogo nel quale si forma la prova nel contraddittorio, e razionalizzare il sistema delle impugnazioni, eliminandone gli aspetti meramente dilatori;
- adottare disposizioni per la razionalizzazione e l'accelerazione del processo, tra cui in particolare il sistema delle notifiche, il processo agli irreperibili, il processo contumaciale;
- rivisitare la disciplina della prescrizione, eliminando le incongruenze e le iniquità della legge ex Cirielli, adeguando l'istituto alle linee di tendenza presenti a livello europeo, che disincentivano gli eventuali comportamenti delle parti strumentali al prolungamento del processo al di là della sua ragionevole durato;

b) sul piano del processo civile:

- rivitalizzare il processo del lavoro e semplificazione/riduzione degli altri riti processuali;
- modulare il rito ordinario a seconda della complessità/semplicità della controversia;
- rivedere il sistema delle impugnazioni e in particolare del processo di appello;
- adottare strumenti volto a contrastare l'uso dilatorio e gli abusi del processo;
- incentivare le sedi conciliative e gli strumenti di composizione/mediazione dei conflitti;

c) organizzazione :

- razionalizzazione della geografia giudiziaria : riduzione degli uffici del Giudice di pace; accorpamento dei piccoli Tribunali ed istituzione di Procure infraprovinciali, secondo le linee di un progetto già elaborato dalla associazione;
- necessaria riorganizzazione del processo, da attuare mediante la realizzazione di idonee strutture di supporto ai giudici unitamente alla riqualificazione del personale amministrativo: è prioritario sviluppare l'applicazione degli strumenti informatici in tutte le fasi processuali, a cominciare dalla introduzione della posta elettronica certificata; solo in questo contesto sarà possibile l'adozione di misure organizzative idonee a garantire che ogni magistrato possa gestire, nell'ambito della sua responsabilità, un carico sostenibile di lavoro;
- riorganizzazione del servizio del campione penale volta al recupero di risorse da destinare al funzionamento del servizio senza aggravi per il bilancio dello Stato;
- riordino della magistratura onoraria in modo conforme all'assetto costituzionale, nel quale prevedere anche una limitata redistribuzione delle competenze dal giudice professionale al giudice di pace.

Su ognuno di questi temi abbiamo predisposto una scheda ragionata nelle quali sono raccolte le elaborazioni e le proposte maturate negli anni da parte della nostra associazione e che sottoponiamo all'attenzione del Ministro quale contributo costruttivo per un progetto riformatore che riteniamo necessario e non più differibile.
(Le schede piu' rilevanti sono in Appendice.)

Per quanto riguarda il processo civile, la situazione non e' molto diversa. Secondo l'ultimo rapporto annuale della Banca Mondiale, nel 2007, il tempo necessario a completare le procedure richieste per l'avvio di una impresa in Italia era di 13 giorni, di cui 8 pergli adempimenti dichiarativi verso il Registro delle imprese, INPS, INAIL e l'Agenzia delle entrate. La Comunicazione unica (in sperimentazione dal 19 febbraio 2008 come da Legge Bersani).

2.2 Uffici e managers

E' chiaro che nessun tentativo e' fatto per distribuire le risorse in maniera efficiente attraverso i distretti. Inoltre, se esiste una dimensione ottimale di distretti, tribunali, distaccamenti, essa non e' sfruttata. A questo proposito si veda la scheda dell ANM intitolata *La geografia giudiziaria*, in appendice, dove si citano Antonelli-Marchesi (1999) e Marchesi (2003) per stime della relazione dimensione –efficienza.

Gli uffici tendono a essere gestiti in modo estremamente inefficiente. Questo e' dimostrato dall'enorme successo delle esperienze di ristrutturazione burocratica di Bolzano e di Torino.

Riportiamo in rosso il racconto dell'esperienza di Bolzano, nelle parole del suo procuratore Cuno Tarfusser.

Nell'agosto 2004 hanno preso forma in un progetto strutturato le idee e la voglia di cambiamento che da tempo erano oggetto di discussione all'interno della Procura della

Repubblica di Bolzano. Insieme ai miei colleghi e collaboratori ero, infatti, alla ricerca di soluzioni organizzative nuove, moderne e soprattutto idonee a dare uno scossone ad un Sistema Giustizia, caratterizzato da immobilismo organizzativo, da autoreferenzialità e da quella che io chiamo la sindrome del *peritus peritorum* in forza del quale il magistrato non è ontologicamente abituato al confronto e alla discussione, posto che la decisione finale è sempre e comunque la sua. L'intento era quindi quello di lavorare con determinazione ad una modernizzazione dell'apparato burocratico tale da poter offrire al cittadino il Servizio Giustizia migliore possibile in un rapporto di equilibrio tra qualità e costi e con l'intento ulteriore di fargli riconquistare la fiducia nella Giustizia.

Questo progetto che ho denominato *"Progetto pilota di riorganizzazione e ottimizzazione della Procura della Repubblica di Bolzano"* è stato sottoposto al Fondo Sociale Europeo che, dopo averlo valutato e approvato, lo ha finanziato con 200 mila €, accettando quella che allora era certamente una scommessa. Maggiori dettagli che non in questo articolo sono contenuti qui e qui.

Mi sono quindi rivolto ad una società di consulenza, la *emme&erre S.p.A.* di Padova, che aveva già assistito altre pubbliche amministrazioni (mai però un ufficio giudiziario) in azioni di sistema e guidati dal nostro *project manager* dott. Bruno V. Turra e dai suoi consulenti, ci siamo messi a lavorare sugli obiettivi del progetto che posso sintetizzare in quattro punti:

1. restituire maggiore efficacia amministrativa all'azione della Procura attraverso l'analisi e la reingegnerizzazione dei processi lavorativi;

2. analizzare i costi al fine di pervenire alla massima efficienza economica mediante l'eliminazione strutturale degli sprechi, mantenendo contestualmente inalterata la qualità dell'azione istituzionale;

3. acquisire una mentalità orientata alla cultura del "Servizio", che mette l'utente al centro del proprio agire nell'ottica della *"customer satisfaction"*;

4. gestire in modo più sinergico e istituzionalmente corretto i rapporti con coloro che rispetto alla Procura della Repubblica sono portatori di interessi diretti o indiretti *("stakeholder").*

Abbiamo raggiunta la prima tappa nel giugno 2005 allorquando, primo ufficio giudiziario, abbiamo presentato al pubblico la **Carta dei Servizi** della Procura della Repubblica di Bolzano. Questa pubblicazione ha ottenuto grande consenso, sia in seno ad altre istituzioni nazionali e locali, sia da parte dei cittadini (e quindi dagli stessi utenti del Servizio Giustizia). Ne è stato apprezzato lo sforzo di presentare attraverso un linguaggio a misura di cittadino i compiti e la *mission* istituzionale della Procura della Repubblica e di dare le informazioni di ordine pratico che ogni utente vorrebbe ricevere quando si approccia a un Servizio Pubblica. Abbiamo, in altre parole, cercato di presentare al cittadino il nostro Ufficio immedesimandoci nelle sue esigenze e aspettative. A questo scopo di informazione e orientamento del cittadino si aggiunge l'ulteriore valore insito in

una carta dei servizi, ovvero il rapporto di fiducia e di rispetto che si crea tra l'istituzione e l'utente che è dato dall'impegno che l'Ufficio si prende di garantire gli standard di qualità del servizio indicati nella Carta stessa.

Nel dicembre dello stesso anno la Procura della Repubblica ha raggiunto anche la seconda tappa allorquando, come primo ed unico ufficio giudiziario, ha dato la massima trasparenza alla propria azione pubblicando il **Bilancio Sociale 2004** seguito dalla pubblicazione del **Bilancio Sociale 2005** e **2006**. Questo strumento di rendicontazione sociale ha uno straordinario potenziale perché per poter rendere conto e quindi essere trasparenti occorre innanzi tutto rendersi conto, ovvero conoscere nel dettaglio la propria organizzazione, ed è proprio questa conoscenza che consente alla dirigenza di prendere decisioni strategiche volte ad incidere in termini di miglioramento amministrativo ed economico sulle prestazioni e sui servizi erogati a tutto vantaggio dell'utente.

Il risultato più eclatante che abbiamo ottenuto sotto questo profilo è stato senza dubbio quello economico. Siamo infatti riusciti ad abbattere in termini strutturali le spese di giustizia di oltre il 65%. Declinando il dato percentuale in *vil argent* posso dire che la Procura della Repubblica di Bolzano nel 2003, prima dell'intervento di riorganizzazione e ottimizzazione, ha sostenuto spese di giustizia per circa 2 milioni di euro. Attraverso il lavoro di reingegnerizzazione dei processi lavorativi e di ottimizzazione delle risorse l'ammontare delle spese di giustizia si è di anno in anno ridotto fino a raggiungere nell'anno 2006 la cifra di ca. € 620.000. Il bilancio della procura dal 2003 al 2007 è disponibile qui.

Il risultato già di per sè molto significativo lo è ancora di più se si considera che, non solo la mole di lavoro è rimasta sostanzialmente invariata, ma che parallelamente all'abbattimento dei costi la qualità del servizio è addirittura migliorata.

Contestualmente al lavoro per la carta dei servizi e per il bilancio sociale abbiamo lavorato anche all'implemetazione del **Sistema Qualità** certificabile in base alle norme ISO. A tal fine abbiamo proceduto all'analisi, alla mappatura e alla riorganizzazione dei diversi processi lavorativi che sono stati quindi protocollati diventando base operativa unica per tutti i collaboratori. Il sistema qualità comprende di meccanismi di rilevazione di criticità in diversi settori nodali dell'organizzazione e quindi di monitoraggio continuo e di controllo circa l'effettiva applicazione delle procedure indicate nel sistema.. Si tratta di procedure operative elaborate da chi si occupa del servizio e quindi non di procedure teoriche ma concretamente applicabili al lavoro quotidiano. Proprio per il grande coinvolgimento e la condivisione della *mission* da parte di tutto il personale amministrativo, dei magistrati e degli addetti alla sezione di polizia giudiziaria, complessivamente poco meno di 100 persone, l'adozione delle procedure non solo non ha incontrato particolari resistenze in seno all'ufficio, ma anzi ci siamo resi progressivamente conto che lavorare sulla qualità non significa altro che fare il proprio dovere e che spesso erogare servizi di qualità non significa altro che applicare le regole di buon senso alla continua ricerca del miglioramento in funzione delle esigenze del cittadino.

Grazie al sistema qualità di cui si è dotato la Procura della Repubblica di Bolzano e che le ha permesso di conseguire, primo ufficio giudiziario, la **certificazione ISO 9001:2000** tanto ambita nel privato, poco conosciuta nel pubblico e del tutto sconosciuta nell'amministrazione della Giustizia, siamo in grado di monitorare, valutare e migliorare l'efficacia e l'efficienza di ogni procedura amministrativa senza minimamente intaccare l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati nella gestione delle indagini loro affidate. Nell'implementazione e nella valutazione del sistema qualità questa è stata la sfida più stimolante: scindere e contemporaneamente di far convivere in un giusto e necessario equilibrio, l'attività investigativa che deve godere dell'autonomia e dell'indipendenza garantito dalla Costituzione, da un lato e l'organizzazione che altrettanto doverosamente deve rispondere ai criteri costituzionale di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, dall'altro.

La consegna del certificato ISO 9001:2000 da parte dell'amministratrice unica della *DEKRA Certification s.r.l.* di Milano dott.sa Beatriz Bottner, società cui ci siamo affidati per la valutazione ai fini della certificazione, è avvenuta nel corso di una cerimonia al Palazzo di Giustizia di Bolzano il 16 giugno 2007, cui significativamente sono intervenuti l'allora Ministro della Giustizia, sen. Clemente Mastella, e rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura.

Concludendo, i risultati ottenuti in termini di efficacia, di efficienza e di trasparenza, mi inducono alle seguenti sintetiche riflessioni:

- è possibile rendere un Servizio Giustizia migliore, nonostante queste leggi (troppe e scritte male) e questi beni e servizi (pochi), intervenendo in modo organico e moderno sull'organizzazione degli uffici giudiziari;
- è possibile dimezzare le esorbitanti e incontrollate spese di giustizia semplicemente adottando misure strutturali e diffondendo tra gli operatori della giustizia la consapevolezza che la giustizia costa;
- è possibile sfatare lo stereotipo dello statale pigro, maleducato, assenteista e ipersindacalizzato se viene stimolato e coinvolto, se sente di essere apprezzato, se riceve il buon esempio dai superiori;
- è possibile riconquistare la fiducia del cittadino nelle istituzioni se gli si offre ciò cui ha diritto: un servizio pubblico caratterizzato da un adeguato livello di professionalità, efficienza e trasparenza.

Altro esempio di ristrutturazione degli uffici e' l'introduzione del processo telematico (PCT) a Milano. Dal 1° dicembre 2006 è in corso a Milano la sperimentazione a valore legale del PCT per le procedure di decreto ingiuntivo (al 30 novembre 2007 la percentuale di decreti ingiuntivi telematici sul totale era dell'11 per cento). Secondo le rilevazioni del tribunale di Milano, nel periodo dicembre 2006- novembre 2007, la durata mediana di un decreto ingiuntivo telematico era di 12 giorni, contro i 71 di un decreto ingiuntivo cartaceo (dati Banca d"Italia).

3. Gli incentivi, gli incentivi!

Ma non e' tutto qui. La procedura penale e l'organizzazione burocratica degli uffici hanno le loro colpe, ma il mancato funzionamento della giustizia non e' tutto qui. Innanzitutto, come evidenziato dai dati, gli stessi problemi della giustizia penale sono presenti anche nella giustizia civile. Per quanto influisca la procedura, non puo'essere l'unica causa.

Inoltre, i vari tentativi di intervenire sulla procedura attraverso il disegno degli incentivi sembrano falliti. Alcuni esempi:

- La Legge Pinto che permette il ricorso alle corti d'Appello per una *equa riparazione* nel caso di *non ragionevole durata del processo.* Non ne e' apparentemente risultata alcuna diminuzione della durata dei processi, ma piuttosto nuove istanze (istanze che richiedono in media 8 mesi per essere smaltite) e ricorsi in Cassazione riguardo all'entita' della riparazione:

Istanze di indennizzo		Ricorsi in Cassazione
2003	5510	
2004	8907	1157
2005	12130	2200

- Legge Cirielli di riduzione dei termini di prescrizione. Non ne e' apparentemente risultata alcuna diminuzione della durata dei processi, ma piuttosto un incremento delle prescrizioni. Ad esempio:

Prescrizioni	2006	2007
Palermo	1269	3620
Bari	6379	8528

- Confische, spese giudiziarie, e sanzioni. Non ne risulta apparentemente alcuna diminuzione dei procedimenti. Infatti, pochi beni sequestrati sono confiscati, poche spese e sanzioni sono raccolte:

- dal 1992 al 2006 i sequestri di beni di mafia ammontano (a prezzi correnti) a 40 miliardi di Euro, di cui solo 7 sono stati confiscati;
- gli incassi di spese e sanzioni sono dal 3 al 5% del totale.

Si veda la scheda dell'ANM, *Entrate*, in Appendice.

- Riduzioni della dotazione di spesa per la magistratura - starve the beast. Unico effetto e' stata l'impedimento occasionale del servizio di giustizia attraverso le riduzione di spesa in stenografia, fotocopie, edilizia. Il 65% della spesa e' in salari (dal 10 al 20% in piu' che in altri paesi europei).

Il problema con il disegno di questi incentivi sembra essere che i costi non cadono su coloro che hanno la responsabilita' di amministrare la giustizia ma sui cittadini. Vi e' un altro ordine di cause del mancato funzionamento della giustizia in principio importanti:

l’indipendenza della magistratura, il grado di arbitrarieta’ concesso ai magistrati nell’esercizio dell’azione penale, la governance del sistema, cioè come siano scelti i magistrati, come sono pagati, come fanno carriera, come organizzano l’organo di autogoverno (il Consiglio Superiore della Magistratura).

Tratteremo qui della questione degli incentivi in modo poco sistematico, per grandi temi.

3.1 Indipendenza della magistratura.

Il nostro Costituente (articoli da 101 a 113 Cost.), previde l’indipendenza totale della magistratura (compresa quella requirente, ovvero il Pubblico Ministero). Essa si “autogoverna” attraverso il Consiglio Superiore della Magistratura eletto per due terzi dagli stessi magistrati ed un terzo dal Parlamento in seduta comune (art. 104). Tra le funzioni più importanti del CSM vi sono, dunque, quelle di determinare la carriera del giudice, assegnare i posti direttivi, decidere sui procedimenti disciplinari (art. 105). Il ministro, invece, si occupa dell’organizzazione giudiziaria (art. 110).

La questione della separazione dei poteri, esecutivo-legislativo-giudiziario, e' posta originariamente (da Montesquieu e Locke) come una forma di limitazione del potere autocratico dell'esecutivo. Logica conseguenza della separazione dei poteri come limitazione del potere autocratico dell'esecutivo sono quelli che la cultura politica anglosassone chiama "checks and balances", cioe' un sistema di controlli incrociati tra i tre poteri fondamentali di ogni sistema politico, cosi' da limitare la possibilita' che uno o piu' di di essi si pongano contro la legge o addirittura contro la costituzione.

Si puo' discutere che la separazione dei poteri sia o meno necessariamente un elemento costituente di un sistema politico ottimale. Ma mi pare indiscutibile che la separazione dei poteri abbia avuto una funzione storica positiva nello sviluppo dei sistemi politici democratici dell'occidente (e non solo). *Accettiamo quindi il principio della separazione dei poteri senza discuterlo.* Una certa indipendenza della magistratura ne consegue direttamente: se i magistrati fossero completamente soggetti al governo, ad esempio, il potere giudiziario non sarebbe separato ma sarebbe invece parte del potere esecutivo.

Ma quale indipendenza, in che termini e in che forma, e' richiesta dal principio della separazione dei poteri come meccanismo di checks and balances? Innanzitutto, e' necessario che la legge stabilisca condizioni e mezzi attraverso cui il potere giudiziario possa giudicare della legalita' delle azioni del governo e del parlamento (potere giudiziario controlla potere esecutivo e legislativo) e della costituzionalita' delle leggi del parlamento (potere giudiziario controlla potere legislativo).

Ma in che modo avviene il controllo inverso? In che modo i poteri legislativo ed esecutivo controllano il potere giudiziario? Innanzitutto, e' il potere legislativo a definire cio' che costituisce reato, che e' compito del sistema giudiziario perseguire, secondo procedure e per mezzo di sanzioni definite anch'esse dal potere legislativo. Tutto questo e' essenzialmente garantito, in forme diverse, in ogni ordinamento liberale che si rispetti, dall'Italia agli Stati Uniti (anche se nei sistemi di common law, essenzialmente i sistemi

anglosassoni, il sistema giudiziario contribuisce anche in modo sostanziale alla formazione delle leggi).

A parte questo, in Italia, l'indipendenza della magistratura e' essenzialmente interpretata in modo tale da impedire ogni controllo esterno dell'operato della magistratura. Il Consiglio Superiore della Magistratura e' organo di autogoverno della magistratura cui la Costituzione attribuisce in parte il compito di controllare che il sistema giudiziario operi correttamente e secondo la legge. Le forme di controllo che il potere esecutivo esercita su quello giudiziario sono minime in Italia. Il potere esecutivo, nella persona del Guardasigilli, puo' indire ispezioni e iniziare procedure di sanzionamento del comportamento di singoli magistrati, ma in ultima istanza le decisioni spettano al Consiglio Superiore della Magistratura.

La questione fondamentale e': il modo in cui in Italia e' garantita l'indipendenza della magistratura contribuisce a non far funzionare il sistema giudiziario? O non e' li' il problema? E se l'indipendenza della magistratura contribuisce davvero a non far funzionare il sistema giudiziario, in che modo lo fa?

La domanda ha probabilmente risposta positiva. La *deriva correntistica della magistratura* e' considerata da molti problema fondamentale del sistema giudiziario italiano. Piu' in generale, il Consiglio Superiore della Magistratura non sembra esercitare correttamente la propria funzione costituzionale di autocontrollo. Sembra invece funzionare essenzialmente come una associazione professionale, come quella dei notai, degli avvocati, dei geometri, e cosi' via: richiede iscrizione all'albo e difende e opera per garantire privilegi ai propri membri. Il risultato e' che il Consiglio Superiore della Magistratura, e la magistratura nel suo complesso, appaiono operare in una logica corporativa e appaiono essere impermeabili ad ogni incentivo ad operare affinche' sia garantita la produttivita' del sistema giudiziario. Cito il giudice Falcone, anche in questo avanti ai tempi:

La magistratura ha sempre rivendicato la propria indipendenza, lasciandosi in realta' troppo spesso irretire surrettiziamente dalle lusinghe del potere politico. [...] Abbiamo sostenuto con passione la tesi del pubblico ministero indipendente dal potere esecutivo, accorgendoci troppo tardi che, per un pubblico ministero privo dei mezzi e delle capacita' per una azione incisiva, autonomia e indipendenza effettive sono un miraggio. **O un privilegio di casta.** *[Il grassetto e' mio]*

Ma come possono i poteri legislativo ed esecutivo controllare l'efficienza del sistema giudiziario senza influenzarne la direzione al di la' delle proprie prerogative di legge? E' probabilmente buon disegno costituzionale che tale controllo non sia esercitato dal potere esecutivo o da quello legislativo in modo arbitrario, ma e' purtuttavia necessario che un meccanismo in grado di esercitarlo sia definito per legge. Ad esempio, la destinazione dei compiti amministrativi degli uffici della Procura a managers sottoposti a sistema di governance rigido e trasparente, con poteri chiari e definiti anche nella gestione del personale (i PM), potrebbe essere un passo nella giusta direzione. Questo si puo' fare. Il sistema di governance e' questione delicata, ma si puo' senz'altro fare. Ogni opposizione a

innovazioni organizzative che vanno in questa direzione a me paiono senza dubbio pretestuose. Cosi' come gli uffici funzionano a Torino e a Bolzano, cosi' devono funzionare ovunque nel paese. E' solo questione di organizzazione del lavoro e di capacita' organizzative e manageriali di chi gestisce gli uffici.

Ma la questione fondamentale, quella piu' importante che resta da definire e' la seguente: chi decide come siano distribuite le risorse della magistratura nella persecuzione dei vari reati? In un contesto in cui le risorse della magistratura siano limitate, e' necessario che questa decisione sia demandata in qualche modfo o forma. Si noti che questa question e' essenzialmente indipendente della questione della separazione dei poteri. Una possibile soluzione e' demandare questa decisione ai cittadini, attraverso l'elezione democratica a livello locale del Pubblico Ministero (piu' o meno il sistema americano).

Appare soluzione ragionevole ragionevole, questa, cosi' come appare ragionevole in principio demandare la decisione al potere esecutivo. In entrambi i casi, pero', la distribuzione delle risorse della magistratura nella persecuzione dei vari reati sarebbe soggetta a lle incertezze della politica e ai contingenti cambiamenti dell'opinione pubblica. Inoltre, la distribuzione delle risorse della magistratura sarebbe definita in modo il piu' delle volte implicito e non trasparente. Potrebbe ad esempio darsi il caso (e in generale ci aspetteremmo che si desse il caso) che il PM eletto democraticamente o il governo implicitamente favoriscano la propria base elettorale limitando le risorse volte alla persecuzione dei reati che la base lettorale stessa statisticamente e' piu' prona a commettere.

Meglio allora un sistema in cui e' il potere legislativo, il parlamento, a dare linee guida per la distribuzione delle risorse alla persecuzione dei diversi reati. Ma non significa che il parlamento debba definire una specie di ordine dei reati, dai piu' rilevanti ai meno rilevanti? Assolutamente no! Significa invece che il parlamento debba definire un metodo generale, la cui applicazione comporti una implicita ripartizione delle risorse per reato. Questi meccanismi indiretti hanno maggiore flessibilita' e si adattano meglio alle situazioni particolari, alla differenza tra regioni del paese eccetera. Se pure la flessibilita' implicita in un sistema in cui i PM sono soggetti a giudizio popolare pare eccessiva, una certa flessibilita' e' necessaria. Meccanismi rigidi e separati dalla volonta' popolare finiscono per essere facilmente criticati. Anche con argomenti che fanno rizzare i capelli. Ad esempio, dice Guido Bertolaso, il ripulitore di Napoli gia' a capo della protezione civile, dopo che alcuni suoi collaboratori sono stati arrestati per vari illeciti amministrativi e non (da *Repubblica* del 31 Maggio):

Hanno colpito chi, nella emergenzialita' (sic!) del momento, non ha eseguito dettami di legge validi per la normalita', ma non per l'eccezionalita'. Non si puo' pensare alle leggi come a un moloch valido in ogni circostanza, devono essere adattate per il vivere bene dei cittadini.

In Italia la distribuzione delle risorse per reato e' gia' implicitamente flessibile: l'obbligatorieta' dell'azione penale comporta i) che i reati piu' frequentemente denunciati siano i piu' perseguiti, ii) che operi un sistema di razionamento per cui il giudizio

avvenga in tempi lunghi e quindi solo i reati per cui valga la pena aspettare sono denunciati. E' questo meccanismo ottimale, o anche solo ragionevole?

Qualunque economista fa fatica ad accettare che una allocazione di risorse che avviene attraverso razionamento e coda sia efficiente. E non per posizione ideologica pre-determinata. Il razionamento e le code sono meccanismi allocativi inefficienti sotto condizioni abbastanza generali. Un po' piu' ideologicamente, un economista davanti a razionamento e code di solito chiede: dov'e' il prezzo che manca? Un sistema di prezzo corretto permette in generale di distribuire efficientemente risorse scarse a coloro che piu' le valutano.

Dov'e' il prezzo che manca? Non e' domanda facile cui rispondere. Prima pero' bisogna rispondere a una obiezione naturale e rilevante. Qualunque sistema di prezzo implica che persone con maggiore disponibilita' finanziaria avrebbero piu' facile accesso alla giustizia. Risposta: e' vero (e puo' anche essere anti-costituzionale, dove si richiede che la "giustizia" sia "uguale per tutti" - ma la Costituzione non dovrebbe essere vincolo al dibattito intellettuale). Ma anche ora la giustizia e' in effetti non uguale per tutti. Gli avvocati non sono tutti uguali, e costano. Non solo, ma come notavo in un altro post sulla giustizia, l'Italia e' tra gli ultimi paesi in Europa in termini di spesa per aiutare l'accesso alla giustizia di chi non ha risorse economiche. Poiche' l'unico prezzo operante all'interno del sistema giudiziario e' quello dell'avvocato, l'avvocatura ha una enorme rendita, che e' felice di non dover dividere con la magistratura. Facciamo un esempio. Tizio e' accusato da Caio di frode finanziaria. Tizio e' ricco. Tizio e' anche innocente. Non solo, ma puo' provarlo con certa facilita'. Oggi Tizio va dall'avvocato, il migliore e il piu' costoso, sulla piazza e gli mette in mano la situazione. L'avvocato, o riesce abilmente a chiudere il processo in fretta, oppure la tira per le lunghe mirando alla prescrizione. In ogni caso, Tizio risolvera' la questione, con una profumata parcella dell'avvocato. Ma se Tizio potesse optare per un giudizio rapido, a pagamento (ecco il prezzo mancante), magari lo farebbe. E la magistratura dividerebbe la rendita con l'avvocatura. I guadagni della magistratura potrebbero essere impiegati dalla magistratura stessa per comprare computers, segretari, PM, e rendere tutti i processi un po' piu' veloci.

Si noti infatti la posizione negativa del Consiglio nazionale forense sull’aumento del costo dei processi (Ferrarella, p. 97)

Non credo certo che quello di "prezzare" la rapidita' del processo sia necessariamente il meccanismo migliore per la magistratura. Mi limito ad argomentare che non e' ne' impossibile ne' necessariamente un modo per rendere la qualita' dei servizi che la giustizia rende al cittadino piu' dipendenti dal reddito del cittadino di quanto non lo sia gia' ora.

Ma se qualcosa di simile e' plausibile, molti sono i servizi specifici, oltre alla rapidita' del processo, che possono essere "prezzati". Ad esempio, il processo in rito abbreviato potrebbe essere la norma e un prezzo potrebbe essere associato al processo accusatorio. Anche l'appello potrebbe essere prezzato.

Per quanto a un economista possa piacere cercare di generare una migliore allocazione delle risorse della giustizia attraverso un sistema di prezzi, per disegnare un meccanismo di questo tipo bisogna affrontare problemi enormi. Forse insormontabili, forse no. Vale la pena di pensarci, pero' a mio avviso. Ecco una lista dei problemi che mi sono venuti in mente.

1) Chi decide quale tipo di processo scegliere e chi ne paga il prezzo asociato? In un processo ci sono almeno due parti; e gli interessi delle parti possono essere contrapposti o meno. La legge potrebbe definire regole per ovviare alla contrapposizione degli interessi: ad esempio, il processo rapido ha precedenza, e cosi' il processo accusatorio e l'appello. Se una parte richiede il processo rapido e/o qullo accusatorio e poi l'appello, cosi' e'. Ma chi paga il prezzo? La parte che richiede il servizio o entrambe? Se paga chi richiede il servizio nasce un problema di azione collettiva nel caso in cui gli interessi delle parti non siano contrapposti.

2) Come e' determinato il prezzo? Deve poter variare con le condizioni della giustizia (col tipo di reato, con la procura che persegue il reato, con la lunghezza media dei processi nel tribunale disposto a giudicare, etc.). Puo' La magistratura fissare un prezzo? Gli avvocati competono tra loro, la magistratura no! Quali incentivi si possono dare alla procura cosi'che il prezzo fissato sia efficiente? Come redistribuire i proventi alla magistratura? Competizione tra magistrati?

3.2 Obbligatorieta' dell'azione penale

Abbiamo gia' discusso dell'obbligatorieta' dell'azione penale nel contesto dell'indipendenza della magistratura. La sua funzione storica, impedire favoritismi di vario tipo, da quelli personali a quelli politici o ideologici, e' valida ma puo' essere limitata da forme di controllo esterno dell'esercizio delle funzioni dei magistrati e/o da incentivi diretti di carriera ai magistrati stessi.

Come e' esercitata l'azione penale in sistemi giuridici diversi? Alcune risposte sono rinvenibili nella *Law Library - American Law and Legal Information* qui. Ne riporto qui sotto alcuni brani, in verde (e in inglese).

The crucial function of the prosecutor in any legal system is to determine which cases should be brought before the court for adjudication and which should be disposed of in other ways. In all legal systems, the prosecutor has some leeway in making this decision, yet the amount of freedom the prosecutor enjoys differs. American law grants the prosecutor almost unlimited discretion, whereas some European legal systems are considerably less liberal.

Discretion to dismiss. Because prosecutors do not in fact control criminal investigations, they receive from police many cases as "cleared" although the suspect's legal guilt is doubtful or sufficient evidence for establishing his responsibility in court is lacking. It would not only be a waste of judicial resources but would also be unfair to the suspect to make him stand trial if a conviction is unlikely. The prosecutor therefore has the

important task of independently assessing the legal and factual circumstances of each case as well as the available evidence. He should dismiss as early as possible cases that cannot be successfully prosecuted. Standards of evidence required for preferring charges are formulated in different ways. A representative formulation might be that of the English Code for Crown Prosecutors, which proposes that charges should be brought only if there is a reasonable prospect of conviction, that is, if conviction is more likely than acquittal (Code for Crown Prosecutors, para. 5; see Ashworth, pp. 161–168).

Determining the chances of conviction implies predicting the behavior of decision-makers, that is, of the professional and/or lay judges comprising the court of first instance. Although the "prospect" test may be phrased objectively, that is, whether a "reasonable" court following the law would tend to convict, the prosecutor needs to make a prediction based on his or her personal assessment of the possible outcome of a trial—an assessment that is inevitably colored by the individual prosecutor's degree of confidence and willingness to take risks. This individual judgment on the strength of the prosecution case should, however, be distinguished from the concept of prosecutorial discretion. The prosecutor exercises discretion, in its proper sense, only when he or she regards the suspect's conviction as likely and yet refrains from filing charges. Discretion thus does not refer to the sufficiency of the evidence but is based on considerations of policy. The American system broadly permits discretionary dismissals of convictable cases and thereby casts the prosecutor in the role of an independent policymaker. In other systems, decisions on criminal policy are regarded as the exclusive domain of the legislature, and the prosecutor's task is consequently limited to determining the sufficiency of the evidence. One possible way of restricting or even eliminating prosecutorial discretion is adoption of the principle of "mandatory" prosecution. This principle, which is still recognized in a number of European systems (in Italy, the prosecutor's duty to file charges whenever there is sufficient evidence is even enshrined in art. 112 of the constitution), seeks to ensure the equal application of the criminal law by mandating its full enforcement. The law denies the prosecutor authority to make exceptions in individual cases, thus precluding favoritism or considerations of political partisanship. The source of this principle can be found in the nineteenth-century reformers' distrust of public prosecutors' impartiality—at that time, prosecutors were still regarded as obedient servants of the government, prone to abuse their power for political purposes.

Austrian law is an example of a system based on the principle of mandatory prosecution. The code of criminal procedure requires the prosecutor to do everything necessary to bring about the conviction of an offender whenever the prosecutor has received information of a criminal offense. Exceptions apply only to crimes committed abroad and to multiple offenses committed by one individual; in the latter case, the less serious charges need not be brought (Austrian StPO, para. 34). The law precludes the prosecutor from dismissing charges simply because he or she regards the case as unimportant or because the offender does not seem to merit punishment. Since 1999, the prosecutor can, however, withhold prosecution if the offender's guilt is not significant and the suspect made restitution to the victim or a payment to the state or did community service (Austrian StPO, para. 90a). This provision significantly limits the practical impact of the

mandatory prosecution principle. Even before the introduction of the option of conditional dismissal, however, Austrian prosecutors did not in fact prosecute each and every criminal offense. One way to avoid wasting resources on trifles has been opened by a provision of the criminal code that permits the court to acquit the defendant when the offense does not merit punishment, especially in view of the fact that the offender had made restitution to the victim (Strafgesetzbuch der Republik Österreich of 1975, para. 42). If the conditions of this provision are met, the prosecutor can anticipate the court's decision and refrain from prosecution on the theory that the suspect would not eventually be convicted. In other cases, the prosecutor may conceal what is in effect a discretionary dismissal behind the label of "insufficient evidence"—he or she may cite doubts regarding the suspect's criminal intent or may decline to make the police follow up on an incomplete investigation (Driendl, pp. 254, 280–283; but see Nowakowski, pp. 272–275). Recognition of the principle of mandatory prosecution does thus, in effect, not preclude Austrian prosecutors from concentrating their resources on serious cases and from avoiding prosecution of even slightly doubtful minor offenses.

In Germany, the first nationwide Code of Criminal Procedure of 1877 (Strafprozessordnung vom 1. Februar 1877. Reichsgesetzblatt 1877) introduced the principle of mandatory prosecution, which can still be found in the actual version of the Code (German StPO, para. 152, 2). In the meantime, however, practical considerations led to the recognition of a growing number of exceptions (Frase and Weigend, pp. 337–339). The most important of these exceptions concerns "minor" offenses, that is, those with a statutory minimum sentence of less than one year imprisonment. With respect to these offenses—which comprise the great majority of cases reported to the police—the prosecutor can refrain from filing charges whenever the offender's guilt is "minor" and prosecution is not in the public interest (German StPO, para. 153). The prosecutor also has the option of imposing certain obligations on the suspect as conditions of nonprosecution; such obligations can be, for example, payments to be made to the victim or to a charitable organization (German StPO, para. 153a, see below). Further exceptions from the principle of mandatory prosecution exist for offenses committed abroad (German StPO, para. 153c), and for (even serious) offenses directed against interests of the state when prosecution and public trial might cause additional harm to these interests (German StPO, para. 153d). If the suspect is alleged to have committed more than one offense, the prosecutor can limit prosecution to the most serious charge and drop all others (German StPO, para. 154). Taken together, these exceptions almost seem to swallow the rule. German prosecutors are under an unqualified duty to prosecute convictable offenses only if the suspect has committed a serious felony with a statutory minimum penalty of one year imprisonment, such as murder, robbery, rape, or arson.

In fact, prosecutors make extensive use of their authority to dismiss cases on policy grounds. In 1996, prosecutors brought charges in only twenty-eight of one hundred cases in which the police were able to name a suspect. Twenty-seven out of one hundred cases were dismissed for lack of sufficient evidence, twenty-one cases were not prosecuted because there was no "public interest," and in six cases there was a conditional dismissal under para. 153a Code of Criminal Procedure (Statistisches Bundesamt, p. 118). (Eighteen out of one hundred cases were disposed of in other ways, for example, by

referral to juvenile court or administrative proceedings.) Most German prosecutors nevertheless assume that prosecution should be the rule, at least with respect to non-trifle offenses. They actually welcome the principle of mandatory prosecution as a shield against pressure from outside. Yet they use their discretionary authority to get rid of the "small fry" that would only clog the court system without leading to significant sanctions.

The French Code of Criminal Procedure does not explicitly determine whether the prosecutor has discretion or is duty-bound to submit cases with sufficient evidence to the court. Yet Art. 40 CCP, which simply states that the prosecutor "receives complaints and denunciations and decides how to proceed," has generally been interpreted to confer broad discretion upon the prosecutor (Pradel, pp. 345–346). If the prosecutor does not wish to prefer charges, he or she simply lays the file aside, and prosecution can be resumed at any time. The code does not contain any guidelines on the exercise of prosecutorial discretion. Policy reasons that may prompt French prosecutors to dismiss convictable cases include restitution made to the victim, triviality of the offense, and availability of noncriminal sanctions (Frase, pp. 614–615). Prosecutors have formal authority to conditionally dismiss certain charges.

In England, both police and prosecutors have broad discretion whether to bring and sustain charges. Whereas police discretion is not formalized save by standing orders on a local level, the Code for Crown Prosecutors contains a list of considerations prosecutors are to take into account when determining whether to go forward with a case presented by the police. As a general guideline, the code states that prosecution in cases of any seriousness shall usually take place unless there are public interest factors against prosecution that clearly outweigh those tending in favor (Code for Crown Prosecutors, sec. 6.2). The list of factors suggesting a decision in favor of prosecution mainly contains criteria relating to the seriousness of the offense (for example, premeditation, a particularly vulnerable victim), whereas factors disfavoring prosecution include insignificant harm, expectation of a small penalty, negative effects of the prosecution on the victim's mental or physical health, and compensation paid by the defendant to the victim (Code for Crown Prosecutors, secs. 6.4, 6.5).

This brief overview shows that statutory rules and principles make little difference for actual prosecution practice. Prosecutors tend to follow simple rules of reason; they enforce the law vigorously with respect to serious crime, but they are selective in prosecuting minor offenses, giving due regard to characteristics of the offender and the victim as well as to noncriminal alternatives, most prominently restitution.

Informal sanctions. In many systems, prosecutorial discretion extends beyond the simple alternative between prosecution and complete inaction. Informal noncriminal sanctions are often imposed on suspects as a condition of non-prosecution. In the United States, such practices are known as pretrial diversion.

In the three Continental systems considered in this entry, the law authorizes the prosecutor to propose to the suspect that he fulfil certain obligations in exchange for having his case dismissed (Austrian StPO, paras. 90a–90m; French CPP, art. 41-1–41-3;

German StPO, para. 153a). If the suspect consents and complies with these obligations, he will not be prosecuted. The theory of these provisions is that the suspect, by accepting and fulfilling the obligations, eliminates the necessity of punishment because the purposes of punishment (deterrence and/or rehabilitation) have already been met (see Burgstaller, p. 12). In the Austrian, French, and German systems, possible obligations include payments to the state or to a charitable organization (these are in practice imposed most frequently), restitution payments to the victim, and community work. In France, the suspect can also be required to give up his driver's license for a period of four months or less, or to turn over to the state objects that had been used in committing the offense (French CPP, art. 41-2). When the suspect has fulfilled the obligations he can no longer be prosecuted for the offense of which he had been suspected. While these features are identical in all three systems, rules differ as to the need for judicial consent to the prosecutor's disposition. In France, the president of the court has to ratify any agreement between the suspect and the prosecutor's office (French CPP, art. 41-2, 6); in Germany, judicial consent must be obtained (but is almost never withheld) only when the offense is fairly serious; in Austria, the prosecutor can impose the statutorily authorized conditions for dismissal without involving the court.

When the option of "conditional dismissal" was first introduced in Germany in 1975, the new law was heavily criticized on the grounds that it shifted sentencing power from the judiciary to the prosecutor and that undue pressure was put on the suspect to comply with the prosecutor's offer even when he was in fact innocent or when his guilt could not have been proven at trial. This criticism has since subsided in view of the overwhelming practicality of this instrument. As noted above, prosecutors employ this diversionary tool on a regular basis (see Weigend) and have even extended its use to large-scale white-collar crime where required payments sometimes reach extremely high amounts. The fact that Austria and France have adopted similar models in 1999 seems to indicate that the idea of prosecutorial sanctioning, in spite of its interference with the traditional judicial monopoly on sentencing, has internationally been regarded as a sensible way of disposing of minor cases.

In England, conditional dismissal of charges has not yet been adopted for adult suspects. The widespread practice of police cautioning, which consists of giving the suspect a formalized warning that his or her criminal conduct will not be tolerated further (Sprack, pp. 65–66), does not imply any immediate consequences for the individual concerned. Introduction of cautioning plus informal sanctions has been discussed, but it seems that such practice would be acceptable only if it was placed in the hands of a public prosecutor, not the police (Brants and Field, pp. 139–143; Fionda, pp. 39–40).

Discretion to select charges. One important aspect of prosecutorial discretion in the common law systems is the prosecutor's power to select the legal charges he brings against the defendant. To most instances of criminal conduct, more than one section of the criminal code can be applied, and each section may provide for a different measure of punishment. By choosing the amount and nature of charges, the American prosecutor often predetermines to some extent the sentence the defendant receives if convicted. For

that reason, the selection of charges frequently plays an important role in the prosecutor's negotiations with defense counsel about the conditions of a guilty plea.

The inquisitorial structure of Continental criminal procedure makes it impossible for the prosecutor to bind the court by his legal assessment of the case. The formal accusation filed by the prosecutor determines the scope of the court's inquiry only with respect to the factual situation (person of the suspect, time, and place of the conduct in question); that is, the court cannot punish the defendant for conduct on an occasion not mentioned in the formal accusation. But the court remains free to apply provisions of the law other than those cited by the prosecutor (Austrian StPO, para. 262; French CPP, art. 351; German StPO, para. 155, 2). Any "bargaining" that may occur in Continental systems thus cannot relate to the prosecutor's charge but must go directly to the sentence to be imposed by the court.

In England, courts are bound by the legal charges brought, yet they can convict for a lesser offense included (expressly or by implication) in the offense charged (Criminal Law Act 1967, sec. 6).

Control of discretion. The American system of prosecution relies almost exclusively on the political responsibility of prosecutors and provides few other checks on their discretionary powers. In Europe, two means of confining and controlling prosecutorial discretion exist: private prosecution and court supervision. Both are of interest especially insofar as they limit the prosecutor's inconspicuous power not to prosecute.

Private prosecution. Private prosecution has historically been the primary form of prosecution. In most legal systems, prosecution by an agent of the state has gradually superseded private prosecution. Yet the victim's (or any citizen's) right to bring criminal charges can serve as a check on the public prosecutor's inaction, and many modern legal systems provide for this possibility.

In England, private prosecution still forms the theoretical basis of the prosecution system. But in practice only a minuscule portion of prosecutions is actually brought by private citizens (see above). This is not surprising because private citizens typically lack the financial means and legal expertise necessary to launch successful prosecutions. Private prosecutions are further discouraged by the fact that the Crown Prosecution Service can at any time take the prosecution away from the private citizen and terminate it. The citizen has no legal remedy against this measure.

In Germany and Austria, some criminal offenses are labeled "private prosecution offenses" and can be brought to trial by the victim without any involvement of the public prosecutor. These offenses include slander, breach of confidentiality, and, in Germany, simple assault and trespass (Austrian StPO, paras. 2 and 46; German StPO, para. 374). In Germany, the public prosecutor can at any time take over the proceedings, and the court can dismiss the case if it deems the defendant's guilt to be minor (German StPO, paras. 377, 2 and 383, 2). For the same reasons as in England, private prosecutions in Austria and Germany are infrequently brought (in 1996, only 0.2 percent of German prosecutions

were initiated by private individuals; Statistisches Bundesamt, p. 84), and even less often lead to conviction. The private prosecutor must gather and present evidence without assistance from the police, he must in some cases attempt reconciliation with the offender before he can bring charges (German StPO, para. 380), and he runs the incalculable risk of dismissal, with costs, in court. The public prosecutor, on the other hand, can remain inactive with respect to offenses subject to private prosecution, which is thus largely inefficient as a control mechanism.

A different approach is to accord the victim the right to request a judicial investigation. This model exists both in Austrian and in French law. In Austria, the victim can appear as a "subsidiary prosecutor" whenever the public prosecutor has declined to open a formal investigation or has closed it without filing charges, claiming lack of evidence. The victim can, however, not bring the case directly to trial but is limited to requesting an investigating magistrate to conduct or continue an investigation. The victim cannot insist on prosecution when the prosecutor has decreed a conditional dismissal (see above) (Austrian StPO, para. 48). French law goes one step further by permitting any victim personally harmed by the offense to declare himself or herself a "civil party" (*partie civile*) and to set in motion a public prosecution (French CPP, arts. 1,2 and 2). The victim can do so by requesting the investigating magistrate to conduct an investigation (French CPP, art. 85) or, with respect to less serious offenses within the jurisdiction of the correctional or police court, by directly submitting his or her claim to that court (French CPP, art. 388). In either case, the public prosecutor is compelled to join in the victim's suit. The victim can thus initiate the criminal process without bearing sole responsibility for collecting the evidence necessary for conviction. This far-reaching right was originally limited to individual victims; since the 1980s, the right to act as *partie civile* in criminal proceedings has been extended to a large number of organizations dedicated to supporting victims of crime.

Court supervision. The prosecutor's affirmative decision to file criminal charges is always reviewable by a court. In most legal systems, summary judicial review of the strength of prosecution evidence is available even before the defendant is required to stand trial; in the absence of such review, the truth of the accusation is in any event tested in the trial itself. The defendant cannot claim, however, that the prosecutor should have refrained from filing charges on the basis of his or her discretionary authority.

Judicial review is limited with respect to the prosecutor's decision not to act. German law gives a victim who had reported the offense to the police the right to appeal to the appellate court when the prosecutor has declined prosecution on evidentiary grounds. If the court finds, on the basis of the victim's brief and the prosecutor's file, that sufficient grounds for prosecution exist, it orders the prosecutor to bring charges. The complaining victim can then join the prosecution as a "supplementary prosecutor" (German StPO, paras. 171–175 and 395, 1). The court cannot, however, review a prosecutor's refusal to prosecute if it was based on policy grounds.

Such review may be available in England. In a number of decisions since the 1960s, the Court of Appeal indicated that it was willing to review decisions not to bring

prosecutions if the victim could establish that the decision in question was unreasonable (Ashworth, pp. 188–189, citing cases).

Granting the victim access to the courts for the purpose of checking the appropriateness of a prosecutor's decision not to go forward appears to be a more effective control on prosecutorial decision-making than requiring victims to bring a private prosecution. Meaningful review would, however, require that the prosecutor state in writing the general rules that guide the exercise of his discretion.

Solo l'Austria richiede obbligatorietà dell'azione penale, mentre la Germania, il cui sistema giuridico in principio la richiede, la ha abbandonata in pratica per i reati minori.

3.3 Incentivi e carriera[4]

Lo status dei giudici è regolamentato dal c.d. "ordinamento giudiziario", che risale agli anni '40. Il governo Berlusconi lo ha modificato nel 2005 ed il governo Prodi lo ha ritoccato nel 2007. Lo stato attuale è il prodotto del vecchio ordinamento, mentre i "benefici" del nuovo non sono, al momento, prevedibili.

Selezione. I magistrati ordinari sono, attualmente, circa 9000. La giustizia ordinaria, oltre a loro, si avvale di un numero di circa 8000 c.d. giudici onorari (giudici di pace, vice procuratori, ecc.). Per diventare magistrato bisogna passare un concorso, anonimo ed estremamente selettivo. Per riuscire a passarlo, dopo la laurea, bisogna investire, da due a quattro anni di studio. Vi sono alcune scuole di preparazione che hanno un discreto giro di affari. Il meccanismo di selezione si è inceppato, poiché, visto l'altissimo numero di partecipanti, le commissioni non sono in grado di smaltire il lavoro in tempi ragionevoli. Per accedere a circa 500 posti banditi, partecipano tra i 5000 e 10000 candidati, ognuno dei quali consegna tre elaborati, per un totale di più di 15-30000 temi da leggere. Con l'attuale ordinamento si è cercato di fare una preselezione, laddove, per poter partecipare al concorso, si richiede il possesso dell'abilitazione alla professione di avvocato, oppure l'appartenenza per almeno tre anni ai ruoli dirigenziali della Pubblica Amministrazione, o ancora la frequenza presso una scuola di specializzazione per le professioni forensi.

Carriera. Con il nuovo ordinamento non sono più previsti passaggi di grado, bensì una semplice progressione economica, con valutazione quadriennale del magistrato. In caso di valutazione negativa, non vi è la progressione economica e, in caso di seconda valutazione negativa, è previsto il licenziamento. Con il vecchio ordinamento, si veniva valutati solo al passaggio di grado (dopo due, 13, 20 e 28 anni) ed ogni magistrato risultava essere "estremamente laborioso, particolarmente preparato giuridicamente ed equilibratissimo". Oggi la valutazione quadriennale dovrebbe basarsi su criteri più oggettivi, quali la *capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno secondo parametri statistici* (per leggere la norma in dettaglio vedi qui). Il "grado", in quanto tale, si acquisisce solamente esercitando la relativa funzione. Con il passaggio a consigliere di Corte d'appello, ovvero con la terza valutazione, si acquisisce il titolo per accedere a posti di natura direttiva (presidente di Tribunale, Procuratore della Repubblica, ecc.). Il

[4] Dalla *Telenovela* di Axel Bisignano per nFA.

reddito netto del magistrato ammonta, all'incirca, a queste cifre moltiplicate per 13 mensilità: €1680,00 inizio, €1820,00 dopo 6 mesi, €3200 dopo 2 anni, €3500,00 dopo 3 anni, €4500,00 dopo 13 anni, €6000,00 dopo 20 anni, €6341,00 dopo 28 anni.

La vera carriera, in termini di prestigio personale e/o di gestione di potere, si fa riuscendo a ricoprire un posto direttivo, venendo eletti al CSM, ottenendo una delle tante collocazioni c.d. "fuori ruolo", all'interno dei ministeri o all'estero. Su questo ha effetto la *deriva correntistica*. La magistratura è riunita in un'organizzazione non istituzionale denominata Associazione Nazionale Magistrati (ANM) . Questa organizzazione vuole essere, oltre che un organismo di rappresentanza, un centro di dibattito culturale sulle questioni della giustizia e non un semplice sindacato. Essa si articola, sostanzialmente in quattro correnti: Unità per la Costituzione (maggioritaria), Magistratura Indipendente, Magistratura Democratica e Movimento per la giustizia.

Selezione dirigenti/correnti. Per la storia delle correnti, ci si puo' documentare qui, qui, qui e qui. La maggior parte dei magistrati è iscritta all'ANM, ma non alle correnti. Di fatto, le correnti sono come dei partiti politici, formano delle cordate e costituiscono dei centri di potere. Per essere votato al CSM bisogna essere candidato da una corrente e, così, all'interno dell'organo di autogoverno vi è la ripartizione in correnti, a seconda della percentuale di voti ottenuti. La gestione dell'autogoverno, non passa più attraverso la magistratura in quanto tale, bensì attraverso le correnti, le quali spartiscono i posti direttivi, i posti ministeriali e le collocazioni all'estero, tra i loro iscritti o tra i loro simpatizzanti. Chi sta fuori dal sistema correntizio non ha accesso a questi posti, salvo a poltrone poco ambite che si ottengono per anzianità. Questo meccanismo di selezione si rivela essere esiziale: la classe dirigente della magistratura viene scelta per lottizzazione correntizia; non per merito. La cosa si riverbera, inevitabilmente, sugli uffici e la loro organizzazione, in una parola sul servizio.

La mancanza di incentivi formali di carriera, cosi' come l'obbligatorieta' dell'azione penale, sono viste dalla magistratura come elementi fondamentali di supporto alla sua indipendenza. Sono pero' anche causa fondamentale del mancato funzionamento della giustizia. Il fatto che si siano sviluppati meccanismi di carriera informali e perversi (attraverso la *deriva correntizia*) e' indice della necessita' di disegnare meccanismi di incentivo di carriera formali. Questo non richiede solo il giudizio dell'attivita' dei singoli magistrati, ma anche e soprattutto un meccanismo per cui il capo dell'ufficio benefici dalla correttezza dei suoi giudizi, attraverso forme di competizione di carriera tra capi ufficio e forme di concorrenza per le risorse degli uffici.

3.4 Separazione delle carriere

Da anni il dibattito sulla *separazione delle carriere* nella magistratura è, a dir poco, appassionato: le parti in causa adombrano prospettive da stato totalitario in caso la parte avversa abbia la meglio. Ad esempio, Nello Rossi, Segretario Generale della Associazione Nazionale Magistrati (ANM), finisce così un recente articolo (27 Febbraio 2008) su Il Riformista:

[...] la separazione delle carriere sembra la tappa intermdia di una lunga marcia destinata a concludersi con la trasformazione del pubblico ministero in un "avvocato della polizia". Un "avvocato" destinato a mettere le sue competenze tecniche al servizio di una accusa preconfezionata in uffici di polizia operanti alle dipendenze dell'esecutivo.

Gaetano Pecorella, ex-deputato di Forza Italia ed ex-Presidente dell Unione delle Camere Penali Italiane, invece, introduce così la proposta di legge per la separazione delle carriere presentata nel corso del secondo governo Berlusconi:

[...] con questa proposta di legge si intende eliminare una tra le più importanti anomalie e peculiarità dell'ordinamento giudiziario italiano rispetto a quelli di tutte le altre liberal-democrazie occidentali , e cioè la possibilità per il singolo magistrato di passare dalla funzione giudicante a quella requirente [cioé la mancanza di separazione delle carriere, ndr] [...] è assolutamente impensabile che, da un giorno all'altro, chi ha combattuto il crimine da una parte della barricata si trasformi improvvisamente nel garante imparziale di chi criminale potrebbe non essere, pur essendo indagato o imputato da un ex collega di funzioni.

Il dibattito è ripreso in campagna elettorale anche se, almeno nei programmi, con toni smorzati. Il programma elettorale del PdL, rimanda vagamente alla separazione delle carriere laddove richiede il "rafforzamento della distinzione delle funzioni nella magistratura, come avviene in tutti i paesi europei; un confronto con gli operatori della giustizia per una riforma di ancor maggiore garanzia per i cittadini, che riconsideri l'organizzazione della magistratura, in attuazione dei principi costituzionali". Il programma del PD propone invece varie misure di ri-organizzazione della gestione degli uffici giudiziari senza assolutamente menzionare la separazione delle carriere.

Ho cercato di capire cosa scaldi gli animi. Cominciamo dall'inizio: Quali *carriere*? *Separazione, in che senso? Quali sono gli argomenti a favore e quali contro la separazione?* Se, come me, il lettore non ha conoscenze approfondite di giurisprudenza per capire tutto questo troverà necessaria una premessa su come funziona il processo penale.

Premessa sul processo penale. Due sono i modelli ideali di processo penale, il processo *accusatorio* e il processo *inquisitorio* (in inglese si chiamano, rispettivamente *partisan* - o anche *adversarial* - e *inquisitorial*; questo lo dico perché poi consiglierò una lettura serale in inglese). La differenza è spiegata molto bene alla voce di Wikipedia da cui riprendo qui di seguito.

Nel *processo accusatorio* l'imputato è assistito dal *difensore*, accusato dal *Pubblico Ministero (PM)*, e infine giudicato dal *giudice*. Il PM ha il compito di avviare il processo e introdurre nello stesso le relative prove a carico dell'imputato. Il difensore ha il compito di difendere l'imputato. L'esame delle prove avviene ad opera di entrambe le parti, compreso l'interrogatorio dei testimoni (la cosiddetta *cross-examination*), di fronte al giudice. Obiettivo del giudice, e solo del giudice, è l'imparzialità. Compito del giudice è

assicurare il rispetto delle norme di procedura e pronunciare la sentenza sulla base di quanto emerso nel corso del processo.

Nel *processo inquisitorio* la figura del difensore non cambia. Il giudice e il PM però, anche se soggetti diversi, hanno obiettivi e funzioni simili; e mentre il PM (magistrato *inquirente)* avvia d'ufficio il processo, partecipa assieme al giudice all'introduzione delle prove nel processo, oltre che all'esame di queste ultime.

Il processo accusatorio è tradizionale nei paesi con struttura giuridica di common law, essenzialmente i paesi anglosassoni; mentre il processo inquisitorio ha radici nel diritto civile romano e poi napoleonico.

In Italia vige, dalla riforma del 1989, il sistema accusatorio. Ma naturalmente i sistemi processuali reali non ricalcano mai con precisione i modelli ideali. Ad esempio, obiettivo del PM è pur sempre la ricerca della verità. *Per espressa disposizione dell'articolo 358 del codice di procedure penale, il PM ha il dovere di svolgere "altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini". Costituisce dovere giuridico oltre che deontologico ed etico, fornire al Giudice tutte le prove e chiedere, se si ritiene, l'assoluzione dell'imputato* (verbatim da una e-mail di Axel Bisignano). A differenza di quello che avveniva col vecchio ordinamento di tipo inquisitorio, nel processo accusatorio post-1989 *le prove non si precostituscono più in istruttoria, in assenza di contraddittorio, redatte a verbale dal PM o dalla polizia e conosciute dal giudice del dibattimento prima del processo. La differenza fondamentale è che al processo il giudice non sa nulla di ciò che verrà a riferire il testimone, che viene prima esaminato da una parte e poi controesaminato dall'altra* (quasi verbatim da un'altra e-mail di Axel). Oltre che nella terra di Perry Mason (l'Amerika), e nel Regno Unito, il sistema accusatorio è usato ad esempio in Svezia (dal 1948), in Portogallo (dal 1974). Un sistema misto, più simile al sistema inquisitorio vigente in Italia sino al 1989, è ancora adottato in Francia. (Le date del passaggio al sistema accusatorio in Svezia e in Portogallo sono importanti, c'è una regolarità: chi indovina? Aiutino: il Cile è passato al sistema accusatorio nel 2000. Risposta: il passaggio al sistema accusatorio sembra seguire il passaggio alla democrazia).

Non è questa la sede per discutere dei vantaggi e degli svantaggi del processo accusatorio. Suggerisco un bell'articolo di Mathias Dewatripont e Jean Tirole. La sezione VI.A. discute in dettaglio i sistemi processuali. L'articolo propende, a mio parere in modo convincente per il sistema accusatorio. [Nota: questo è articolo accademico, con tanto di matematica e gergo specialistico; ringrazio Nicola Persico per il riferimento bibliografico] In due parole, la contrapposizione di obiettivi tra difensore e PM fa sì che la verità emerga più facilmente. Questo perché, essenzialmente, è difficile incentivare un giudice unico a cercare con grande sforzo la verità se uno dei possibili risultati della ricerca è "non ho trovato nulla". Il giudice garantisce imparzialità, cioé che la verità emersa finisca nella sentenza. Il problema della pura contrapposizione di obiettivi tra difensore e PM è, naturalmente, che prove o informazioni a discolpa scoperte dall'accusa, e viceversa, siano manipolate o nascoste. Ogni sistema processuale cerca una qualche soluzione di questo problema, ed è qui che i sistemi operanti sono infatti misti.

La separazione delle carriere dei magistrati: i termini della questione. In un sistema processuale inquisitorio, il giudice che istruisce il processo (in Italia, prima della riforma del 1989, questi era chiamato *giudice istruttore)*, il PM, e il giudice che pronuncia la sentenza lavorano in stretto contatto e soprattutto con lo stesso obiettivo, scoprire la verità. In un sistema processuale inquisitorio, quindi, non ha senso alcuno definire separate strutture organizzative per la magistratura requirente (i PM) e la magistratura giudicante (i giudici).

In un sistema processuale accusatorio, invece, il problema della separazione organizzativa tra la struttura della magistratura requirente, a cui fanno capo il PM, e la struttura della magistratura giudicante, cui fa capo il giudice, si pone con forza. Ovviamente, dato che il PM e il giudice hanno funzioni chiaramente separate nel processo, non è efficiente che essi debbano essere parte di una medesima struttura organizzativa che ne ordini le carriere. In sostanza, la questione della separazione delle carriere è, in soldoni, la seguente:

Funzioni separate della magistratura requirente (i PM) e della magistratura giudicante (i giudici) richiedono carriere separate? Carriere separate possono rendere più efficiente l'esecuzione delle separate funzioni?

Non è difficile prevedere che la risposta alla prima domanda sia NO e che la risposta alla seconda domanda sia SI. Ma procediamo con calma. Studiamoci per bene le argomentazioni dei magistrati pro e contro (che non è cosa immediata perché scritte in *legalese* stretto stretto – più stretto ove le argomentazioni siano più deboli – ma questo è un altro discorso).

Le argomentazioni pro e contro. È venuto il momento di esaminare le argomentazioni pro e contro la separazione delle carriere. Si noti che per *separazione delle carriere* non si intende, come spero sia chiaro dalla discussione precedente, la semplice questione di permettere ai magistrati o meno di poter esercitare entrambe le funzioni (inquirente e giudicante) nel corso della carriera ma, più in generale, la questione della separazione della struttura organizzativa dei giudici da quella dei PM. Insomma, separazione implica due diverse strutture a determinare incentivi e carriere di magistrati inquirenti e giudicanti.

Argomenti *pro* la separazione.

1) La separazione dei giudici dai PM, associata ad una ridefinizione e chiarificazione degli obiettivi del PM e del giudice nel corso del processo, porta al perfezionamento dei vantaggi del processo accusatorio.

2) La separazione dei giudici dai PM conferisce al giudice quell'imparzialità su cui l'intero sistema giudiziario si basa, in ultima istanza.

3) La separazione dei giudici dai PM elimina, o almeno limita, quella comunanza di formazione culturale e quella contiguità di rapporti personali tra giudici e PM che

possono portare, anche non volontariamente, alla effettiva parzialità del giudice a favore del PM rispetto all'avvocato difensore.

[Nota bibliografica: Tra tutto quello che ho letto, ho trovato questo articolo di Carlo Guarnieri, ordinario di Scienze Politiche a Bologna, molto chiaro e lucido (l'articolo non è datato). Anche l'articolo di Oreste Dominioni, ordinario di Diritto Processuale e Penale alla Statale di Milano, Le ragioni della "separazione delle carriere", 2006 (pubblicato in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, Giuffré) è molto utile, anche se di più difficile lettura per un non giurista. Ringrazio Axel per i riferimenti bibliografici e per le spiegazioni.]

Argomenti *contro* la separazione.

1) La separazione dei giudici dai PM tende a limitare la "cultura della giurisdizione" dei PM, inducendo comportamenti più direttamenti volti all'accusa rispetto che non alla scoperta della verità, fine ultimo del processo.

2) La separazione dei giudici dai PM tende a comportare una limitazione della indipendenza del PM da poteri altri rispetto alla magistratura, in particolar modo dal potere esecutivo.

3) La separazione dei giudici dai PM elimina, o almeno limita, quelle importanti occasioni di crescita professionale che si devono all'avere esercitato diverse funzioni, in particolare la funzione requirente e quella giudicante, all'interno dell'amministrazione della giustizia.

[Nota bibliografica: Un articolo di Salvatore Vitiello, PM della Procura di Roma, scritto come esplicita risposta a quello di Guarnieri citato sopra, espone con lucidità la posizione contraria alla separazione delle carriere e risulta quindi chiaro nella pochezza degli argomenti. La posizione ufficiale dell'Associazione Nazionale Magistrati è anche chiara; infine, l'articolo di Nello Rossi, citato sopra contiene alcune argomentazioni in questo senso. Ancora una volta grazie ad Axel per i riferimenti bibliografici e per le spiegazioni.]

Valutazione degli argomenti. Provo a valutare gli argomenti con una certa ossessione per la loro coerenza logica e per l'importanza dei meccanismi nel determinare incentivi.

L'argomento 1) contro la separazione, che limiterebbe la "cultura della giurisdizione", è basato su una premessa logicamente errata: e cioé che l'obiettivo della scoperta della verità nel corso del processo sia raggiunto più facilmente se una delle tre parti del processo ha come obiettivo la scoperta della verità stessa invece che non l'accusa dell'imputato. Detto con il gergo dell'economista, è assolutamente ovvio che l'argomento è logicamente errato: il processo è un meccanismo di interazione strategica con almeno tre agenti (il PM, il difensore, il giudice) e non un meccanismo decisionale semplice in cui una persona raccoglie informazioni e poi decide. Se fosse un meccanismo decisionale semplice, allora l'obiettivo della scoperta della verità sarebbe più facilmente raggiunto se

colui che decide lo facesse sulla base di questo stesso obiettivo. Questo è ovvio. Ma la componente strategica del "meccanismo del processo" fa sì che una chiara ed esplicita contrapposizione degli obiettivi tra PM, difensore, e giudice come da processo accusatorio ideale possa in via di principio rappresentare un meccanismo più efficiente al raggiungimento della verità. La ragione è che la fase di raccolta e di esame delle informazioni (le prove nel processo) è più efficiente qualora gli obiettivi del difensore e del PM siano contrapposti, come si è discusso sopra nella breve analisi dell'articolo di Dewatripont e Tirole, mentre l'imparzialità del giudizio è garantita dalla funzione del giudice. Non è necessario che sia così, ma è certo possibile. Si può discutere su questo, ma è fuori di dubbio che l'argomento 1) contro la separazione sia fallace perché confonde meccanismi decisionali semplici con meccanismi di interazione strategica. A me pare quindi che il contrapposto argomento 1) pro la separazione sia corretto e che in certo qual modo adombri tutto questo.

L'argomento 2) contro la separazione è assolutamente fondamentale. L'indipendenza del PM dal potere politico, specie dal potere esecutivo, deve essere garantita. Il PM deve poter scegliere liberamente quali casi istruire e come istruirli, deve essere libero di perseguire le attività di indagine che ritiene più promettenti ed efficaci. Il tutto, naturalmente nei limiti della legge e delle norme di procedura (e con i giusti incentivi, ma di questo parliamo dopo). Perché la proposta di separazione della struttura organizzativa dei giudici e dei PM è interpretata come un passo verso la dipendenza della magistratura requirente dalla politica? Il fatto che questa proposta venga dagli avvocati di Berlusconi e che, apparentemente, simili progetti fossero parte delle mire PiDuiste, certo non aiuta. Dati i precedenti, io credo sia molto probabile che gli avvocati di Berlusconi vedano la separazione delle carriere come un primo passo verso un più effettivo controllo dei PM da parte dell'esecutivo, controllo a cui aspirano. Ciononostante, a me non interessa questo processo alle intenzioni, a me interessa studiare i meccanismi per il funzionamento della giustizia. In questo senso l'argomento 2) contro la separazione è importante, ma non c'è nessuna ragione logica per cui un nuovo ordinamento, che preveda la separazione della struttura organizzativa dei giudici e dei PM,, non possa (e debba, infatti) garantire l'indipendenza del PM definendo chiaramente per legge i vincoli formali ai quali sia sottoposta la sua attività di istruzione del processo e i suoi obiettivi durante il processo.

Indipendenza e obiettivi chiari, quindi. Ma come garantire la fondamentale indipendenza del PM? Il sistema più semplice è attraverso la costituzione di un organo di autogoverno cui sia affidata la carriera dei PM. Questo ha poco a che fare con la separazione delle carriere. Se sia i PM che i giudici debbono essere indipendenti, che abbiano entrambi un organismo indipendente che ne controlla le carriere. Il Consiglio Superiore delle Magistratura gestisce la carriera della magistratura giudicante; un organo simile lo può fare per la magistratura requirente. Meglio non sia lo stesso organo per evitare lotte di potere interne tra le due diverse funzioni della magistratura.

In questo contesto, una volta garantita l'indipendenza della magistratura requirente dalla politica, mi pare che l'argomento 2) pro separazione, che il giudice apparirebbe più super partes, sia assolutamente condivisibile ed innocuo.

Infine, che la separazione della struttura organizzativa dei giudici e dei PM sia perfettamente compatibile con una magistratura requirente indipendente dal potere politico, è provato dal funzionamento del sistema giudiziario in quei paesi in cui il sistema processuale accusatorio è associato a tale separazione organizzativa ed è disegnato come indipendente, dalla Svezia al Portogallo, alla Germania. L'esempio europeo più chiaro di un sistema in cui la magistratura requirente dipende dal potere esecutivo è, invece, quello vigente in Francia, paese in cui non vi è separazione tra magistratura requirente e giudicante. Anche il fatto che Portogallo, Svezia, e Cile durante i loro periodi non-democratici avessero un sistema giudiziario di tipo inquirente senza separazione tra le carriere, suggerisce che la mancanza di separazione non sia affatto un deterrente al controllo politico della magistratura.

L'argomento 3) contro la separazione mi pare di minore importanza rispetto agli altri, ma certamente condivisibile. Axel mi fa notare che avere esperienze sia nella magistratura requirente che in quella giudicante è addirittura richiesto in alcuni lander in Germania. Il fatto che questo generi contiguità tra PM e giudice è senz'altro possibile, ma mi pare un argomento per sé debole. Contiguità personali nell'esercizio di ruoli contrapposti sono frequenti e naturali in essenzialmente ogni professione: tra giudice e avvocato, tra membri delle commissioni di un concorso accademico e i concorrenti, tra arbitri ed atleti, tra poliziotti e famigliari. Alcuni di questi possono apparire pessimi esempi in Italia, che i concorsi accademici sono spesso truccati, e gli arbitri,... lasciamo stare. Ma queste relazioni funzionano altrove; la differenza sta nella chiara definizione degli obiettivi e degli incentivi di carriera. A questo accenno ora, in chiusura di articolo

Come garantire che il giudice abbia incentivo ad essere imparziale? Come garantire che il PM abbia incentivi sufficienti ad attenersi agli obiettivi imposti per legge? Nel caso del PM c'è anche una questione ulteriore e molto importante: il PM esercita in principio un enorme potere attraverso la scelta di quale reato perseguire e di come istruire un processo. Come delineare i vincoli a cui sottoporre le scelte del PM a questo proposito? Oggi in Italia, si toglie in principio al PM ogni potere su quale reato perseguire, attraverso *la obbligatorietà dell'azione penale*. Inoltre, si elimina ogni relazione tra la qualità della sua azione e la sua carriera, attraverso una esplicita politica di avanzamento di grado e di incremento salariale esclusivamente per anzianità. Lo stesso per il giudice, la cui carriera è definita esclusivamente dall'anzianità. Questo sistema di incentivi a modo suo funziona, nel senso che garantisce una certa indipendenza dei magistrati. Ma questo sistema di incentivi non funziona in varie altre dimensioni,

i) i PM devono comunque scegliere implicitamente quali reati perseguire, senza avere indicazioni di legge su come operare questa scelta (non si può ad esempio definire per legge un sistema di priorità tra i reati da perseguire perché per legge tutti i reati di cui la magistratura ha notizia devono essere da essa perseguiti, l'azione penale è obbligatoria), e quindi

ii) i PM possono finire per sviluppare obiettivi personali di carriera al di fuori della magistratura, obiettivi che possono guidarli nella scelta di quale reato perseguire (o di chi perseguire) e di come istruire un processo (vi sono certo vari esempi, da Di Pietro a

Casson; quanto questo sia un fenomeno importante o piuttosto marginale è discutibile). Infine, e soprattutto:

iii) la carriera dei PM è in gran parte indipendente dalla qualità e dalla quantità del loro lavoro; quindi, a meno di motivazioni ideali/ideologiche, hanno chiari incentivi a lavorare poco e male.

In buona sostanza, gli incentivi di carriera della magistratura requirente e di quella giudicante ne garantiscono l'indipendenza, ma lo fanno a costo di contribuire al fallimento dell'amministrazione della giustizia (si veda il bel libro *Fine Pena Mai. L'ergastolo dei tuoi diritti nella giustizia italiana,* di Luigi Ferrarella, IL Saggiatore 2007; grazie a Sandro che me lo ha portato dall'Italia). Non è affatto necessario che sia così. L'indipendenza può essere garantita pur mantenendo efficaci ed efficienti incentivi di carriera. La chiave di tutto sta qui.

La separazione della struttura organizzativa dei giudici e dei PM, e delle loro carriere, appare una riforma ragionevole se ben fatta e se l'indipendenza della magistratura requirente è garantita, ma la sua rilevanza è minima rispetto alla riforma della struttura degli incentivi di carriera dei magistrati.

Appendice: Le schede di ANM

A.1 Entrate.

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.

A.2 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-giustizia 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[1].
Circa il primo profilo, la variabilità che si osserva negli indici di carico di lavoro[2] 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[3] 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[4] 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 [5], 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.
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.

---

[1] Cfr. "*Libro verde sulla spesa pubblica*" 2007.
[2] 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.
[3] Circa l'impiego delle risorse nel sistema-giustizia, 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.
[4] 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.
[5] Cfr. D. Marchesi (2003) , *Litiganti, avvocati e magistrati*, il Mulino, Bologna, pagg. 39 – 60.

A.3 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 (analoga 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 sentenza 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 procedimentali.
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.