

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ROSY BINDI

**La seduta comincia alle 9,05.**

DONATO LAMORTE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

### **Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento, il deputato Donadi è in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati in missione sono complessivamente sessantadue, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario (A.C. 3084-A).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario.

Ricordo che nella seduta del 12 gennaio 2010 è stata respinta la questione pregiudiziale Palomba e Donadi n. 1.

### **(Discussione sulle linee generali — A.C. 3084-A)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare del Partito Democratico ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Avverto, altresì, che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Papa, ha facoltà di svolgere la relazione.

ALFONSO PAPA, *Relatore*. Signor Presidente, questo provvedimento rappresenta un momento importante nella riorganizzazione e ridefinizione di aspetti della vita del sistema giudiziario, che partendo da un'emergenza cerca di avviare una serie di soluzioni da tempo invocate dalla magistratura e dagli operatori del diritto.

In particolare, l'articolo 1 di questo provvedimento interviene sul problema ormai endemico delle proroghe della magistratura onoraria. Si rileva che partendo dalla proroga dei VPO e dei GOT, cioè dei giudici di ausilio e dei vice procuratori onorari, al 31 dicembre 2010, si interviene anche sulla materia del giudice di pace recependo delle richieste che da tempo erano state avanzate in relazione a tale comparto della giurisdizione che da tempo svolge un'attività proficua, importante e

che lamenta una sistematica, potremmo dire, incertezza nell'organizzazione e nella sistemazione degli affari.

Gli articoli 2 e 3 sono quelli che hanno formato maggiormente oggetto di discussione in questi tempi e si riferiscono alle sedi disagiate. Sulle sedi disagiate è noto il dibattito che si protrae da tempo e che riguarda sedi che si caratterizzano per una scopertura, sostanzialmente cronica, di organico e quindi per grandi difficoltà nel portare avanti le funzioni ordinarie. Si tratta di sedi che nel tempo si sono andate ad identificare, in realtà, quali quelle, in particolare, dell'Italia meridionale ed insulare, caratterizzate da forte carico di lavoro, da una particolare offensiva della criminalità e da sistematiche emergenze negli uffici, sia per l'organico, sia per i mezzi e per i beni.

Su tali sedi disagiate da sempre il Consiglio superiore della magistratura ha cercato di intervenire prevedendo delle modalità di assegnazione in deroga a quelle ordinarie. Vorrei ricordare che, peraltro, in passato, il ricorso più sistematico era quello alle graduatorie di concorsi per gli uditori giudiziari di prima nomina, procedendo così in maniera quasi surrettizia alla copertura coattiva (per così dire) di tali sedi, perché venivano riservate ai vincitori di concorso che sceglievano per la prima volta le sedi che chiaramente venivano inserite in graduatoria. Questo ha dato vita in passato, spesso, a polemiche e soprattutto al fatto che si lamentava la penalizzazione degli uditori di prima nomina in relazione all'assegnazione a tali sedi, lamentela che si accompagnava anche alla considerazione della sostanziale esiguità dell'indennità che veniva prevista e che, in realtà, fino a questo provvedimento, è stata sempre situata su dei parametri abbastanza bassi.

Con questo provvedimento si prevede la possibilità che il Consiglio superiore della magistratura assegni i magistrati a queste sedi, quindi con un meccanismo di valutazione che tiene presente la magistratura nel suo complesso.

In Commissione si è svolto un lavoro proficuo che, nascendo da alcune segna-

lazioni pervenute da parti della maggioranza, dall'opposizione e dal mondo della magistratura, ha affrontato sostanzialmente il tema dei magistrati di prima nomina, della distanza prevista nell'ambito di questa assegnazione e, soprattutto, delle modalità con cui questa viene effettuata.

Devo esprimere personalmente un plauso e un ringraziamento al Governo che si è fatto parte di questa discussione e direi anche filtro, recependo e sintetizzando tutte le osservazioni formulate e che, in quanto relatore, ho avuto modo di verificare; il Governo le ha sapute sintetizzare nell'attuazione dell'esigenza di coprire queste sedi.

Abbiamo così un'evoluzione degli articoli 2 e 3, così come originariamente formulati da parte del Governo, che prevedono innanzitutto degli incentivi particolarmente vantaggiosi per i magistrati e un meccanismo di cogenza relativo perché è, comunque, il Consiglio superiore della magistratura che effettua tali valutazioni.

In particolare, si prevede che per i magistrati di prima nomina vi sia un'assegnazione di due anni e mezzo alla sede che essi scelgono e dopo tale assegnazione, sentito il consiglio giudiziario e il capo dell'ufficio, il Consiglio superiore della magistratura possa valutare se e in che misura procedere anche per tali magistrati nell'inserimento del novero di quelli da verificare per coprire tali sedi. A ciò va aggiunto che il beneficio indennitario è stato allargato anche ai trasferimenti all'interno dei 100 chilometri previsti inizialmente nel decreto-legge.

Certamente il testo in esame va incontro a esigenze che sono state prospettate e piace ricordare che, essendo la prima volta che questa materia verrebbe regolata a livello normativo, si consentirebbe anche di ovviare a problemi di contenzioso amministrativo che nel passato si sono spesso verificati in relazione alle attività svolte in tal senso dal Consiglio superiore della magistratura.

Il provvedimento prevede dei punti di grande importanza per l'organizzazione del lavoro negli uffici. In particolare, si regola la materia del trasferimento d'uf-

ficio, ancorandola a parametri obiettivi, snellendo in tal modo il lavoro interno all'organizzazione degli uffici.

È importante rilevare l'articolo 4 che introduce la digitalizzazione della giustizia da tempo invocata e che forma oggetto di un ampio dibattito, lì dove si lamentano le difficoltà della giustizia ad adeguarsi ai progressi e agli sviluppi ottenuti in altri comparti dell'amministrazione pubblica.

Il decreto-legge in discussione favorisce questo processo di armonizzazione, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di sviluppare convenzioni da parte del Ministero e di avviare processi di organizzazione informatica importanti, in particolare consentendo di intervenire su tematiche, quali quelle connesse alle spese di giustizia, alla richiesta di copia e alle notifiche, che da tempo formano oggetto di critiche e doglianze da parte degli utenti.

In conclusione, il decreto-legge, che con i commi finali dell'articolo citato prevede anche degli interventi in materia di statistiche e organizzazione degli uffici, rappresenta un momento iniziale, certamente non esaustivo, di riorganizzazione e di riassetto di quel sistema giustizia della cui riforma si parla tanto.

Piace ricordare, soprattutto in un momento come questo, come su tale provvedimento si sia registrata un'opera fino ad ora — e sono convinto fino alla conclusione di questi lavori — di proficuo dialogo e di costruttivo dibattito che hanno portato ad evidenziare un testo che appare sicuramente di interesse e di concreta incidenza sul sistema.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**GIACOMO CALIENDO, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Rao. Ne ha facoltà.

**ROBERTO RAO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, direi che mai come in

questi anni e mesi la politica si è occupata a parole e con provvedimenti troppo spesso estemporanei della questione giustizia, dimostrando il più delle volte un atteggiamento ideologico pregiudiziale, che al cittadino spesso appare come una difesa corporativa della propria casta, gli uni difensori della sovranità popolare, come se il voto del popolo fosse una sorta di acqua purificante, gli altri invece che difendono l'altra parte e sono pronti a invocare la lesa maestà della sacralità dell'autonomia del sistema giudiziario, ogni volta che il legislatore provi ad intervenire in questa materia con qualsivoglia iniziativa, anche quella più condivisibile.

Oggi, in quest'Aula, con questo provvedimento, affrontiamo il delicato tema dal lato giusto, a nostro giudizio, con risposte non sempre coerenti sul piano delle risorse, ma anche con iniziative utili per alcuni punti centrali della questione. Questo — lo dico subito — non è un provvedimento ideologico. Diamo con piacere atto al Governo di un approccio realistico al problema.

Siamo convinti che, se anche su altri provvedimenti che riguardano il settore più in generale e la sua riforma organica vi fosse un analogo approccio, sarebbe utile a tutti e certamente sarebbe un buon servizio alle istituzioni e ai cittadini.

Nelle premesse del decreto-legge all'esame dell'Aula, è evidenziata la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per garantire la funzionalità del sistema giudiziario. Come si evince anche dalla relazione illustrativa, la proroga dei magistrati onorari viene fondata sull'esigenza di evitare un vuoto normativo suscettibile di pregiudicare la funzionalità degli uffici giudiziari, in attesa di quella tanto invocata ed attesa riforma organica della magistratura onoraria, invocata sin dall'inizio di questa legislatura, che di ordine del giorno in ordine del giorno viene rinviata da parte del Governo.

Gli interventi straordinari e transitori, invece, sulle sedi disagiate rispondono all'esigenza di assicurare la copertura di tali sedi, concentrate soprattutto, ma non solo,

nel sud Italia e che si trovano ormai in condizione di non poter più operare per carenza di magistrati.

Inoltre, le disposizioni sul processo telematico mirano ad una più efficiente allocazione delle risorse, alla luce del pregiudizio per la finanza pubblica conseguente all'incremento degli esborsi subiti a causa della violazione del principio di ragionevole durata del processo e delle connesse infrazioni degli obblighi assunti in sede comunitaria. Occorre rilevare che nel parere dell'11 gennaio il Consiglio superiore della magistratura ha espresso perplessità in merito alla scelta del legislatore di ricorrere allo strumento del decreto-legge in materia di digitalizzazione della giustizia, ritenendo che sarebbe stato preferibile che si fosse proceduto – cito il testo del CSM – nelle vie ordinarie, attraverso una procedura che avrebbe consentito a più organi, istituzioni e tecnici di essere sentiti.

In ogni caso, consideriamo importanti le disposizioni finalizzate a completare da un punto di vista normativo il percorso della digitalizzazione della giustizia. Siffatte modifiche appaiono di straordinaria urgenza, in considerazione della permanenza di sacche di inefficienza del sistema, quale ad esempio quelle delle comunicazioni infraprocessuali, che producono, attraverso un meccanismo a catena, uno spreco delle poche risorse dell'amministrazione giudiziaria, senza alcun tangibile beneficio per l'utenza del servizio.

Insomma, una volta per tutte il processo telematico deve passare dalle parole ai fatti con un adeguato stanziamento. Anche in questo caso sarebbe auspicabile porre uno stop alla politica degli annunci e finalmente realizzarlo.

È chiaro a tutti che la volontà espressa ieri dal Governo tramite il Ministro di non procedere alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che consenta quindi una più razionale allocazione delle risorse umane e materiali, che vanno comunque potenziate, risponde secondo noi più a logiche di immediato consenso campanilistico di questa o quella zona del Paese che non a logiche giudiziarie ed organizzative.

Con questi presupposti è difficile immaginare una digitalizzazione e realizzazione del processo telematico con le risorse date ed anche con altre ben più consistenti.

Il tema delle risorse per la giustizia è stato centrale solo fino a poche settimane fa, quando le diverse componenti della maggioranza hanno iniziato a discutere tra loro della delicata questione del cosiddetto processo breve. L'equilibrio politico raggiunto sembrava essere intercorso su un accordo tacito: un consenso generale su norme di cui si ammetteva una qualche irragionevolezza, accompagnato, però, da ingenti risorse da destinare in maniera specifica per far meglio funzionare il sistema giudiziario e che dovevano essere approvate nella legge finanziaria.

Sappiamo tutti come è andata finire: le prime, le norme irragionevoli o, comunque, le norme che contengono in sé alcune parti irragionevoli hanno trovato solo da due giorni, fra le proteste dell'opposizione, l'approvazione dell'Assemblea del Senato, mentre delle seconde, le ingenti risorse per il sistema giudiziario, invece, non si è trovata traccia neppure nella legge finanziaria inizialmente presentata al Parlamento in versione *light*, che poi è diventata molto più permeabile e con diverse coperture *una tantum*.

Signor sottosegretario, condividiamo inoltre la procedura transitoria stabilita all'articolo 1 per consentire la proroga dei magistrati onorari attualmente in servizio fino alla definizione dell'iter parlamentare di discussione del disegno di legge sulla riforma organica della magistratura onoraria. In assenza di tale proroga, infatti, si verificherebbe un vuoto normativo suscettibile di pregiudicare gravemente la funzionalità degli uffici giudiziari, ma il punto delicato di questo decreto-legge è quello riguardante il trasferimento coattivo dei magistrati nelle sedi disagiate negli uffici di procura.

È evidente che con questo provvedimento il Governo prende atto che vi è un problema, che il decreto legislativo n. 160 del 2006, che ha introdotto una serie di

divieti per le coperture di quei posti, non funziona e che quelle sedi sono vuote.

Ciò vuol dire che la norma che ha causato questa vacanza negli organici è una norma sbagliata; per questo, anziché prevedere un termine fino al dicembre del 2014, ossia cinque anni di regime transitorio in cui imporre un trasferimento ai magistrati, avevamo richiesto, in sede di discussione sulle questioni pregiudiziali, un parere favorevole alla nostra proposta di legge, primo firmatario il collega Vietti, con cui si modificava il decreto legislativo n. 160 del 2006, di cui tutti ormai riconosciamo i limiti.

Si rimuoveva il divieto di destinare i magistrati di prima nomina agli uffici di procura delle sedi disagiate. L'intervento normativo dell'UdC, contrario per principio al trasferimento d'ufficio, che alimenta proprio come concetto in sé lo scontro anche all'interno della stessa magistratura, ha il pregio di consentire di contribuire a colmare l'ormai cronico vuoto riscontrato negli organici della magistratura o, comunque, di distribuire in maniera più razionale le risorse umane a disposizione, senza pregiudizio per il corretto esercizio di alcune delle funzioni monocratiche, che tornerebbero a poter essere assegnate anche a magistrati di prima nomina.

Tale soluzione non può non essere presa seriamente in considerazione, dovendosi prendere atto del fatto che, dopo la riforma del 2007, i vuoti di organico hanno registrato un'evidente impennata, con le conseguenze negative che ormai sono sotto gli occhi di tutti.

In particolare, i giovani magistrati potrebbero essere chiamati a svolgere, come per il passato, funzioni requirenti, senza che a ciò ostino le preoccupazioni connesse alla naturale e comprensibile inesperienza, essendo essi inseriti in un sistema in cui, all'interno di ciascuna procura, vige ormai per legge una struttura piramidale che impone per determinati atti rilevanti dell'ufficio il visto del procuratore capo o di un suo aggiunto, che a ciò è espressamente delegato. Tale sistema di controllo interno garantisce adeguatamente da errori eventuali causati dalla

poca esperienza del singolo sostituto. In un sistema giudiziario che è certamente prossimo al collasso — anche la relazione di ieri del Ministro, di fatto, lo dimostra, ponendo in essere una serie di interventi quasi emergenziali per evitarne proprio il collasso — questo si determina anche per la scoperta di organici.

I magistrati ordinari, dopo il tirocinio, possono essere chiamati a svolgere anche funzioni giudicanti monocratiche penali, purché accettino di sottoporsi a un ulteriore periodo di tirocinio mirato nella funzione specifica della durata continuativa di almeno un anno.

Ciò consente loro di acquisire l'esperienza necessaria a svolgere la funzione monocratica. Del resto, i rischi connessi alla fisiologica inesperienza vengono così ridimensionati ed ampiamente ridotti, e comunque controbilanciano efficacemente, a tutto vantaggio per l'esercizio della giurisdizione, i pericoli che inevitabilmente comporta l'essere costretti a continuare ad affidare quotidianamente le medesime funzioni a magistrati non tomati.

Abbiamo, invece, ritenuto opportuno mantenere il divieto di assegnare magistrati ordinari, subito dopo il tirocinio e anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità, a funzioni di giudice delle indagini preliminari o dell'udienza preliminare.

L'osservanza del divieto trova la sua ragione d'essere nella delicatezza delle specifiche funzioni, il cui corretto esercizio, non fosse altro che per l'incidenza sul piano della libertà personale, richiede quel grado di esperienza e di maturità professionale e personale che può dirsi acquisita solo dopo il conseguimento almeno della prima valutazione di professionalità.

Nel già citato parere, il Consiglio superiore della magistratura — senza parlare in modo diretto ed esplicito di incostituzionalità — ha rilevato tuttavia dei profili di irrazionalità e di violazione delle norme di buona amministrazione, proprio per il fatto che ad un'emergenza strutturale si è risposto con un intervento *una tantum* che per il momento arriva al 2014 (ma nessuno dice che non potrà essere prorogato).

Tra questi, cito alcuni punti: i cento chilometri, dato alquanto fantasioso che ha l'unico effetto di rendere poco compatibile con la vita familiare dei magistrati il trasferimento; la platea dei magistrati cui si attinge, che di fatto destina a quegli uffici coloro che non hanno esperienza di giudice penale né requirente; la minore anzianità di ruolo come criterio di scelta, che ha un effetto di automatismo che limita la discrezionalità ma, allo stesso tempo, non consente di selezionare chi può essere trasferito senza danno e chi no.

Insomma, premesso ciò non si può non riconoscere il grande risultato ottenuto due giorni fa in Commissione giustizia, dove si è compiuto un passo avanti molto importante per risolvere la drammatica copertura delle sedi disagiate senza usarlo come grimaldello per aprire il sistema di garanzia dell'inamovibilità del magistrato, un principio cardine — questo — fissato dall'articolo 107 della Costituzione derogabile, come osserva la Corte costituzionale, solo per ragioni contingenti volte ad assicurare la continuità e la prontezza della funzione giurisdizionale.

Di questo dobbiamo dire grazie alla capacità di proposta delle opposizioni, ma anche alla sensibilità ed al pragmatismo del Governo e dei magistrati.

Dopo la manifestazione di sabato scorso dell'Associazione nazionale magistrati a Roma, nella quale i giovani magistrati avevano chiesto ascolto alla politica confermando la loro disponibilità a svolgere funzioni anche nelle sedi disagiate, il Governo ha finalmente deciso di accogliere i suggerimenti dell'opposizione e dei magistrati di fronte a questa ormai cronica carenza di organico in tanti cruciali tribunali italiani.

Infatti è giusto — lo abbiamo detto ieri — esultare per gli arresti di mafiosi e criminali, è giusto il plauso al lavoro prezioso e sottopagato di polizia e carabinieri, ma non sguarnire le sedi disagiate — come il Governo ha ben capito — significa non sguarnire la frontiera della lotta alla criminalità diffusa e organizzata. Se sono giovani magistrati ben vengano, perché sappiamo quanto siano bravi e

professionali i nostri giovani magistrati. Costituiscono uno straordinario risultato l'approvazione all'unanimità di questo emendamento, la riformulazione che ci ha proposto il Governo, la collaborazione che vi è stata tra opposizione e Governo con la collaborazione degli uffici della Camera dei deputati.

Ciò consentirà anche ai magistrati che hanno superato il concorso nel 2009 di essere nominati da subito PM. Consideriamo quindi importante il fatto che vi sia stato lo spazio per condividere questa soluzione nell'interesse della buona amministrazione della giustizia (e di questo dobbiamo dare atto al Governo ed anche alla sensibilità della maggioranza). Applicheremo perciò, per la nostra complessiva valutazione di quanto proposto, il ragionevole criterio di prevalenza degli elementi positivi rispetto a quelli negativi all'atto del voto sul provvedimento (è una formula che abbiamo mutuato da quanto ci ha detto ieri il Ministro Alfano).

Il nostro è un atteggiamento improntato, come sempre abbiamo fatto in quest'Aula, ad un modello di opposizione repubblicana che sa tenere distinta l'asprezza della conflittualità politica, anche in tema di giustizia, da quella che deve essere una lucida ed intellettualmente onesta analisi dei provvedimenti che andiamo a votare, discernendo sempre quelli che riteniamo contenere elementi positivi per la vita dei cittadini e per i loro diritti da quelli che, invece, riteniamo inutili se non dannosi.

Questo provvedimento, sul quale il Governo e la maggioranza dimostrano un approccio corretto di esaltazione di un regolare confronto parlamentare, contiene, anche dopo le modifiche introdotte, segni di novità e positività che apprezziamo.

È un segnale che sarebbe sbagliato non cogliere ed infatti la nostra idea di approccio alla giustizia non vede su fronti contrapposti maggioranza e opposizione, magistrati contro avvocati, in sintesi berlusconiani e antiberlusconiani: è una rappresentazione troppo spesso caricaturale a cui assistono inermi e sconfortati i cittadini che piano piano perdono sempre più

fiducia nella capacità riformatrice delle istituzioni del Parlamento, che sembrano tutte in opposizione l'una con l'altra senza capacità di riconoscere le ragioni dell'altra parte e di dividerne i fatti positivi.

Signor Presidente, e concludo, noi lavoreremo come sempre abbiamo fatto in questa direzione apprezzando le proposte anche quando provengono dal Governo e dalla maggioranza, quando le riteniamo efficaci, e, come in questo provvedimento, dimostrando noi stessi valida capacità di proposta affinché la giustizia sia più sollecita, responsabile e sensibile a quel desiderio, a quella sete di giustizia di tanti, troppi cittadini che per anni attendono l'esito di un processo e attendono di conoscere il colpevole di un reato.

Proprio ieri, qui alla Camera, il Ministro ha elencato una serie di numeri che denunciano lo stato di criticità del sistema giudiziario: dietro a quei numeri vi sono volti e storie di donne e uomini che ci chiedono di mettere in condizione i magistrati e l'intero sistema di ben operare.

Una giustizia lenta è una giustizia troppo spesso negata, e a pagarne i costi in effetti, come sempre accade in questi casi, sono i più deboli, le vittime dei reati, i meno abbienti; con questo atto invece la politica compie, pur tra diversi problemi aperti, un passo avanti nella giusta direzione (*Applausi dei deputati dei gruppi Unione di Centro e Partito Democratico*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Melis. Ne ha facoltà.

**GUIDO MELIS.** Signor Presidente, discutiamo oggi quella che l'Associazione nazionale magistrati ha chiamato a ragione la « desertificazione degli uffici ». I dati di questa emergenza sono più che noti, né il Governo li contesta.

All'origine vi è un dato numerico inconfutabile, la cui responsabilità non ricade certamente solo sull'attuale Governo. La prendo per un momento alla larga. Siamo passati in Italia dai 380 mila processi civili all'anno del dopoguerra ai quasi 2 milioni e mezzo dei primi anni 2000, dai 500 mila processi penali di metà Nove-

cento ai 3 milioni del 2003, con punte sino a 5 milioni alla fine degli anni novanta. Nello stesso arco di tempo, i magistrati sono solo raddoppiati, passando da 5 mila a 10 mila, dei quali 8 mila e 650, se il mio dato è giusto, effettivamente operanti; età media 58 anni, cioè prevalentemente anziani. Dunque, questo è il primo punto da sottolineare: la sproporzione tra la domanda di servizi e gli operatori, e — fattore non secondario — l'elevata età media dei giudici.

Secondo punto da ricordare, quella che si chiama comunemente la geografia giudiziaria: abbiamo ancora le circoscrizioni giudiziarie impiantate nell'Ottocento, con pochi, faticosi mutamenti conquistati nel corso del Novecento. Dunque, come ci ricorda un documento del CSM di pochi giorni fa, squilibri, sprechi di risorse, ineguaglianze sul territorio, insuperabili difficoltà di gestione.

Terzo punto, le risorse. La percentuale del bilancio dello Stato attribuita alla giustizia è stata, negli ultimi decenni, via via decurtata, ed è ormai inferiore all'1 per cento: dunque pochi, troppo pochi soldi per la giustizia.

Quarto punto, infine, riguarda le strutture di supporto, dai locali al personale amministrativo addetto alla macchina della giustizia, i mezzi tecnici, tecnologici, l'innovazione: mi basti dire che dal 2001 non è stato più svolto alcun concorso per assumere qualcuno nel personale amministrativo, con una scopertura dell'organico che si attesta sull'1,4 per cento a livello nazionale, ma che tocca in alcune sedi del nord punte sino al 30 per cento. Dunque, personale insufficiente, e forse anche disposto in maniera squilibrata sul territorio nazionale: è stato più volte ricordato che per l'assenza delle risorse del personale le udienze ormai finiscono alle 14, quando un tempo si protraevano per buona parte del pomeriggio lavorativo.

Potrei naturalmente continuare a lungo, e molto è stato detto, anche in Commissione giustizia, su questi punti. Ricordo solo, perché è quello maggiormente all'ordine del giorno, il dramma delle procure siciliane: alla procura di

Palermo, che è quanto dire l'ufficio chiave della lotta alla mafia, su 62 pubblici accusatori ne mancano ben 18; a Trapani la procura in meno di un anno ha perso cinque magistrati; Enna, Mistretta, Sciacca sono altrettante realtà in gravissima situazione di crisi, quasi di chiusura; 14 procure in tutta Italia hanno un solo magistrato in servizio.

Poiché conosco da vicino la situazione della Sardegna, mi consenta il sottosegretario qualche battuta su questa regione. Non se ne parla molto, perché vige ormai l'illusione comune che la Sardegna dal punto di vista della criminalità non rappresenti più un'emergenza, come invece era accaduto in altre epoche non troppo lontane: ricordo solo i sanguinosi decenni del banditismo e la piaga dei sequestri di persona. Mi permetto di dire che la Sardegna resta a tutti gli effetti una zona a rischio, dove non solo permangono attive le tipologie di reato tradizionali, legate alla realtà rurale e all'isolamento delle campagne, ma emergono, come sta accadendo da qualche tempo per esempio in Ogliastra (ne abbiamo parlato anche in una nostra recente interrogazione in Commissione giustizia sul tribunale di Lanusei), forme di criminalità inedita per l'isola, tali comunque da suscitare nuove, acute preoccupazioni.

Dunque, per quanto riguarda la Sardegna, a Cagliari vi sono in servizio 146 magistrati, con il 7,59 per cento di scopertura; a Sassari 89 magistrati, con il 13,59 per cento di scopertura; a Tempio, comprese le sezioni di Olbia, città importantissima, tumultuosamente in crescita, con nuovi reati, la pianta organica degli uffici giudiziari prevederebbe 6 posti, mentre sono al lavoro solo in 4.

A Nuoro sono previsti ventitré posti, ma ve ne sono diciotto; A Lanusei i posti previsti sono nove, ma quelli presenti sono sette; a Oristano i posti previsti sono diciassette, quelli presenti quindici; a Sassari su dieci sostituti procuratori previsti in pianta ve ne sono sette.

Per quanto riguarda i dati del 2009 del lavoro e dell'arretrato: a Nuoro nel 2009 sono pervenuti 3.332 procedimenti, arre-

trato 4.417; ad Oristano un po' meglio: cause iscritte nell'anno 3.168, arretrato 1.188; a Tempio 3.355 cause pervenute nell'anno, arretrato 4.719; a Sassari nel solo 2009 il numero dei fascicoli iscritti al modello 21 (registro notizie di reati noti) di competenza del tribunale è di 7.784, di competenza del giudice di pace è di 1.376, ignoti: 8.049, esposti: 1.044.

Una situazione particolarmente drammatica è quella della procura di Nuoro dove si continua a coprire l'emergenza con la destinazione a turno di sostituti procuratori pendolari inviati da Cagliari, un centro distante 181 km senza autostrada. Alla procura della Repubblica di Nuoro su sei sostituti previsti in organico, solamente due sono in servizio. La dotazione finanziaria del palazzo di giustizia di Nuoro, che nel 2008 era di 8 mila euro si è ridotta a 4 mila nel 2009 e ad aprile erano già stati spesi 4 mila e 500 euro. I cancellieri a Nuoro sono costretti a chiedere agli avvocati di comperare le risme di carta. Signor Presidente, niente Internet, né *e-mail*, altro che processo digitale. I pochi computer esistenti sono in comunione di beni con gli impiegati. La pianta organica amministrativa è ferma a quindici anni fa. Qualche mese fa la cancelleria « iscrizioni del tribunale civile » è rimasta chiusa per una trentina di giorni per mancanza di personale. Vi è un arretrato pesantissimo. I rinvii delle udienze vanno ormai in media da otto mesi ad un anno e le cause arrivano alla decisione di primo grado in non meno di sei anni.

Questo, signor Presidente, è lo stato delle cose in Sardegna. Questa è una regione nella quale far ricorso alle regioni limitrofe, come scritto nel provvedimento in esame, suona quanto meno paradossale, perché limitrofo, per un'isola a 187 chilometri dalle coste più vicine della penisola italiana – dalle coste dico, non dai tribunali – è un concetto del tutto relativo. Pendolare da una sede limitrofa verso un tribunale sardo ha dei costi proibitivi che non ha forse nessuna altra regione del Paese, senza tener conto della fatica fisica. Voi ci dite: ma i magistrati li obbligheremo, oltre ad allettarli con qualche *be-*



*nefit*. Voi credete ciecamente nel trasferimento d'ufficio obbligatorio, né più né meno come ci credeva il Guardasigilli del fascismo Grandi nel 1941; perché questo non è stato detto, ma il precedente che si può citare è l'ordinamento Grandi. Bene, vedremo alla prova dei fatti, ma mi si permetta di essere scettico sull'esito pratico di simili misure coercitive quando si rivolgono ad un personale già maturo, se non anziano, che quand'anche si trasferirà perché appunto obbligato, lo farà di malavoglia con l'idea di aver subito un torto o una punizione. Avremmo ad esempio in Sardegna, ma anche altrove certamente, i magistrati peggiori e i più demotivati, tutti con la domanda di trasferimento in tasca all'atto stesso del loro atterraggio nella nuova sede. Vi è molto velleitarismo e poco senso della realtà in questo provvedimento. Un giudice all'inizio della carriera, giovane di età, e presumibilmente con meno legami familiari, potrà pur sempre valutare come un'opportunità di carriera qualche anno trascorso in sedi disagiate, farà un investimento personale, sarà per lui un sacrificio compatibile. Un magistrato più avanti nell'età e nella carriera, certamente, percepirà il trasferimento con altri parametri. Non ci venga per favore a denunciare il Ministro Alfano, come ha fatto ieri, la mancanza del senso dello Stato dei magistrati italiani, i quali, mi sia consentito di ricordarlo molto sommessamente in quest'Aula (nella quale però ieri ho ascoltato anatemi vergognosi e scomposti contro l'intera magistratura italiana), hanno saputo fare in tempi non troppo remoti il loro dovere fino in fondo, pagando un tributo di sangue alla lotta al terrorismo e alla mafia che non dovremmo mai dimenticare. Il sindaco di Milano Moratti, in cerca di personalità da tramandare ai posteri, dovrebbe piuttosto intitolare a qualcuno di loro caduto sul campo le strade e le piazze del suo comune.

Signor Presidente, vi è in tutta questa discussione sulla giustizia, così come si sta svolgendo, qualcosa di artificioso, di irrealistico. Per esempio, si lancia con grande enfasi propagandistica il processo telema-

tico; chi non sarebbe d'accordo? Ormai basta dire «digitale» e come diceva il poeta: «il nome agisce». Però la realtà dell'amministrazione giudiziaria così com'è, cari colleghi del Governo e della maggioranza, l'avete presente? Personalmente ho qualche esperienza di digitalizzazione, essendomi molto occupato, prima di essere deputato, di quella dei grandi archivi dello Stato e degli archivi delle organizzazioni culturali.

Digitalizzare un fascicolo, anche per estremi, significa non solo possedere il *software* adatto ma anche il personale competente, e quando si devono digitalizzare grandi quantità di carta non necessariamente uniformi — e chi ha visto anche una volta soltanto un fascicolo processuale sa a cosa mi riferisco — tutto si complica. Informo il Governo che non vi è ancora a Nuoro nessuno dei dipendenti di quel tribunale che sia stato istruito per trasferire la mole dei fascicoli e dati di processi civili in formato digitale. Si vociferava (le mie informazioni sono di metà dicembre) di un tecnico istruttore in arrivo da Roma — chissà se poi è arrivato a Natale in qualche pacco dono — ma che comunque sarebbe rimasto in Sardegna solo una settimana. A Tempio la situazione dell'informatica è letteralmente un disastro. Dedico al Ministro e al sottosegretario un brevissimo brano tratto da una recente inchiesta giornalistica della *Nuova Sardegna*, il quotidiano di Sassari, sul tribunale di Tempio. Leggo: si parte dagli strumenti indispensabili per poter applicare le leggi, cioè i codici cartacei, che mancano in quanto non ci sono i fondi per acquistarli nelle edizioni aggiornate; se al Ministero pensavano — scrive il giornalista — che bastasse il collegamento Internet con la banca dati di Roma hanno fatto male i conti. Le reti che accedono al *server* centrale sono affidati ad un'azienda privata che non ha più la possibilità, dati i tagli di spesa nel settore giustizia, di mantenere in loco un proprio tecnico informatico; il risultato è semplicemente esilarante (io direi desolante): bisogna chiamare il call center, attendere che i tecnici intervengano da Roma e da Milano,

collegandosi in rete con il computer in tilt, mai in giornata; i tempi di intervento variano in media dai due ai quattro giorni lavorativi, feste escluse. Questa sarebbe l'informatizzazione? E poi avete valutato il problema della conservazione degli atti nel tempo, nel lungo periodo, della loro futura consultabilità a fronte di una rapidissima obsolescenza delle tecnologie sospinte di continuo in avanti dall'innovazione? A tutti noi è capitato di avere per le mani un vecchio dischetto di pochi anni fa e di non poterlo più leggere nel nuovo programma. Avete attentamente soppesato questo punto critico? Negli archivi di Stato, per esempio, la digitalizzazione si sta confrontando da anni con queste problematiche, e non ne cava nulla. Io mi auguro che lo stiate facendo anche voi perché altrimenti andremo incontro ad una vera e propria ecatombe di dati e di informazioni, sia pure soltanto di contorno. Senza contare che, anche solo pensando a tradurre in linguaggio informatico gli atti di comunicazione e solo quelli, occorre che nella rete tutti i soggetti, tutte le stazioni come si dice in gergo, siano informatizzati e con lo stesso *software*: uffici giudiziari, Ministero, utenti, cittadini, studi legali, periti, altri soggetti pubblici coinvolti nel procedimento, tutti sulla stessa riga di partenza. Problemi certamente risolvibili, non lo nego. Esistono le tecnologie per farlo ma ci vogliono risorse finanziarie adeguate, investimenti necessari, puntuali. Li avete previsti questi investimenti? A me non sembra. Esistono (per esempio, lo chiedo al sottosegretario) studi di fattibilità che ci possano confortare e che possano fugare queste preoccupazioni, o si va avanti alla cieca, parandosi dietro lo scudo della parola digitalizzazione? Si parla poi, come di una soluzione finale, degli incentivi ai magistrati perché si trasferiscano alle sedi disagiate. Può darsi, anche qui, che i nuovi correttivi, che ora introducete con questo provvedimento, ora agiscono. Può darsi che il trasferimento d'ufficio obbligatorio funzioni. Ve lo auguro, lo auguro a tutti noi. Intanto però registro che i concorsi stanno andando deserti, come a Nuoro,

per esempio, dove sono stati banditi di recente ben due concorsi per la procura e non è arrivata neppure una domanda. Riporto le parole di un autorevole magistrato sardo, il procuratore generale di Cagliari, Ettore Angioni, che si autodefinisce — lo ha fatto di recente in una affollata assemblea — un moderato che non ha mai fatto le barricate. Ha detto Angioni: occorre cancellare l'articolo 13, comma 2, che vieta ai magistrati freschi di nomina di ricoprire incarichi di PM e il ruolo di giudice monocratico. Cancellare! Nella nostra interrogazione del 5 maggio scorso, come deputati del Partito Democratico, avevamo proprio indicato in questa cancellazione dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 160 del 2006 uno dei correttivi da prendersi immediatamente. Vedo che adesso in Commissione Giustizia avete ragionato, e ci avete dato in qualche modo ragione, sia pure *una tantum*, introducendo una deroga al blocco con riferimento all'assegnazione dei vincitori dell'ultimo concorso. Me ne rallegro molto, ma poi che cosa accadrà? Che cosa faremo per i concorsi successivi? Signor Presidente, c'è un fantasma che si aggira in qualche modo su questa tematica, ed è il fantasma della megariforma che verrà, che ci minacciate — lo ha fatto ieri il Ministro in questa Aula — e che volete imporre, costi quel che costi, nel 2014.

Tale riforma si dovrebbe impennare sulla separazione delle carriere, modificando la Costituzione, per mettere i pm sotto il controllo diretto del Ministro: lo snaturamento del CSM, in pratica la fine dell'autonomia della magistratura.

Se questo è l'obiettivo — lo dico al Ministro Alfano che ieri evocava la bozza Violante — noi siamo e saremo contrari, senza « se » e senza « ma ». Non può essere questa una seria e responsabile politica della giustizia. La giustizia italiana ha bisogno di altro, ha bisogno di tanta politica del giorno per giorno, di tanta buona amministrazione, ha bisogno del riordino e della razionalizzazione delle circoscrizioni (tema che non si affronta perché si ha timore delle conseguenze

elettorali e delle proteste di coloro che ne saranno colpiti), dell'aumento drastico delle risorse finanziarie (tema che non si affronta perché sul bilancio dello Stato grava l'ipoteca del Ministro Tremonti e non si ha il coraggio di decidere dov'è opportuno tagliare e dov'è invece opportuno aumentare i finanziamenti). La giustizia ha bisogno di interventi puntuali sulle carriere, certamente anche di più valutazione, di maggiore criterio del merito — ce lo auguriamo — di una buona formazione dei giovani (che fine ha fatto la scuola della magistratura che tutti attendevamo?), di un aggiornamento continuo dei magistrati già in servizio, di una razionale distribuzione delle risorse umane sul territorio, di mezzi — molti mezzi —, personale — più personale — e maggiore modernizzazione degli uffici giudiziari. Tutto ciò serve in un clima di collaborazione e non di conflitto permanente tra politica e magistratura quale è quello che è stato creato dagli affari personali del Presidente del Consiglio dei ministri, nell'intento comune della classe politica e dei magistrati di servire il cittadino, che ha diritto, sacrosanto diritto, ad avere una giustizia rapida, efficiente, severa quando ha da essere severa, senza corsie preferenziali per i potenti, uguale per tutti e soprattutto possibilmente giusta (*Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico e Unione di Centro*).

#### **Annuncio della formazione di una componente politica nell'ambito del gruppo parlamentare Misto.**

PRESIDENTE. Comunico che è stata autorizzata, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, secondo periodo, del Regolamento, e sulla base della richiesta pervenuta in data 21 gennaio 2010, la formazione, nell'ambito del gruppo parlamentare Misto, della componente politica denominata « Noi Sud/ Lega Sud Ausonia », alla quale aderiscono i deputati Elio Vittorio Belcastro, Arturo Iannaccone, Antonio Milo e Luciano Mario Sardelli.

#### **Si riprende la discussione.**

#### **(Ripresa discussione sulle linee generali — A.C. 3084-A)**

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Stracquadanio. Ne ha facoltà.

GIORGIO CLELIO STRACQUADANIO. Signor Presidente, espongo alcune brevi considerazioni che muovono proprio dall'intervento del collega che mi ha preceduto. La prima considerazione che vorrei esporre riguarda il conservatorismo che in quest'Aula, ma non solo in essa, spesso risuona ogni volta che si affrontano i problemi della giustizia. Infatti, lo si avverte anche da parte di un settore consistente della politica e da parte, purtroppo, delle organizzazioni politiche dei magistrati. Mi rendo conto che quest'ultima è un'espressione un po' severa, ma di questo dobbiamo parlare quando ogni giorno, in contraddittori televisivi o radiofonici o sui giornali, ci troviamo non tra esponenti di forze politiche che trovano nel voto la loro legittimazione a discutere, ma tra rappresentanti delle associazioni delle organizzazioni della magistratura ed esponenti delle istituzioni rappresentative. È uno strano contraddittorio che vede assurgere dei burocrati dello Stato, che hanno superato un concorso e sono soggetti alla legge, diventare protagonisti loro stessi del processo di formazione delle leggi in un meccanismo che non esito a definire di « eversione costituzionale ».

Signora Presidente, colleghi, se ci trovassimo — faccio un esempio per paradosso — a dover discutere nello stesso modo, e con le stesse procedure e con gli stessi atteggiamenti, di politica di difesa ed estera con i rappresentanti delle Forze armate, i quali mettessero in discussione la strategia del Governo, l'organizzazione del nostro sistema di difesa o addirittura gli accordi e le strategie internazionali di un Paese, non esiteremmo a definirlo un tentativo insurrezionale in qualche modo golpista.

Infatti non vi è legittimazione di un corpo ad intervenire nel processo di for-

mazione delle leggi quando la Costituzione è esplicita e dice che i magistrati sono « soggetti » alla legge e non i protagonisti della formazione delle leggi.

Ma al di là di queste considerazioni di carattere generale, riscontro che ogni volta che si interviene, chi resiste al cambiamento, dopo avere fatto l'elenco delle doglianze, si limita a dire che non bisogna cambiare, di lasciare le cose come stanno, e aggiunge che la ricetta è sempre un'altra, senza poi, nel momento in cui ha la responsabilità del Governo del Paese, indicare né attuare tale ricetta.

Sulla vicenda delle cosiddette sedi disagiate, signora Presidente, colleghi, dovremmo innanzitutto avere chiarezza dei termini. Mi permetto di dire che più che di sedi disagiate si tratta di sedi « sgradite », cioè sedi nelle quali qualcuno o molti non vogliono andare. È ben strano che da parte dei nostri oppositori si sostenga che l'intera magistratura è dedita al servizio dello Stato fino ad essere arrivata a pagare prezzi altissimi — il che è vero: da alcuni sono stati pagati prezzi altissimi —, ma al tempo stesso si giustifichi il fatto che in alcune sedi non si voglia semplicemente andare. Qual è il senso delle istituzioni che si manifesta nel momento in cui non vi è nessuno che voglia andare, per esempio, nella sede di Nuoro? È ragionevole ciò, in un ordinamento in cui si rivendica il proprio ruolo quasi in termini eroici? Non lo è: è la dimostrazione che esistono privilegi e concezioni corporative e di casta molto ben radicate e che è bene eradicare.

Con il provvedimento in esame non si è fatto molto di più che rafforzare la facoltà del Consiglio superiore della magistratura di disporre i trasferimenti d'ufficio, evitando una procedura che nuoceva all'amministrazione della giustizia e alla stessa formazione dei magistrati. Infatti, in precedenza, nelle sedi sgradite — e non disagiate — l'idea era quella di assegnare i magistrati di prima nomina, perché avevano minor potere contrattuale di altri — difatti non altro che di questo si trattava — e perché la loro capacità di incidere sui processi formativi del CSM è inferiore

rispetto a quella di magistrati di maggiore esperienza. Invero, noi dobbiamo guardare all'insieme del sistema e, siccome il meccanismo del CSM è di tipo elettivo e con qualche tratto di forte connotazione di politica interna alla magistratura, è evidente che anche lì la raccolta del consenso passa attraverso il mantenimento di situazioni di privilegio e di vantaggio per quello o per quell'altro gruppo che possa essere portatore di consenso e di voti. Chi nel CSM si facesse interprete di una posizione di rottura di privilegi, evidentemente, forse avrebbe anche problemi di natura elettorale e metterebbe in difficoltà la propria componente politica di riferimento. Ma il CSM, dopo quella saggia norma che evitava che funzioni monocratiche in sedi a rischio fossero assegnate a magistrati di prima nomina — e si tratta di una saggia norma che hanno approvato maggioranze e Governi rispetto ai quali noi eravamo all'opposizione, ma che noi condividiamo totalmente —, aveva proceduto attraverso la strada che nel decreto-legge in esame si indica come la strada maestra, cioè il trasferimento d'ufficio. Tuttavia, mancando una copertura legislativa a questa procedura, il CSM andava incontro ad un contenzioso costante in sede di tribunale amministrativo, che rendeva tutto il procedimento costantemente aleatorio e debole.

Quando il Ministro guardasigilli e la maggioranza parlamentare si inducono a rafforzare questa prerogativa del CSM, prevedendo una copertura legislativa invalicabile, tale per cui non è più possibile instaurare il contenzioso fra il magistrato oggetto di trasferimento d'ufficio e il Consiglio superiore della magistratura, ottenendo, quindi, una certezza procedurale, a quel punto, addirittura, viene indicata, non voglio dire una minaccia, ma viene paventata dall'Associazione nazionale magistrati la possibilità di uno sciopero dei magistrati stessi.

Tale espressione, a mio avviso, collide con le funzioni e con il ruolo stesso della magistratura, perché non è ammissibile o pensabile che i magistrati possano scioperare. A tale riguardo, credo di avere il

conforto anche dei colleghi dell'Italia dei Valori. Infatti, quando era magistrato, in occasione di un analogo sciopero proclamato dai magistrati, l'allora dottor Di Pietro si rifiutò di aderire e andò a lavorare in procura a Milano.

Dunque, tale posizione, in qualche modo, è rappresentata dai nostri oppositori, che hanno fatto proprie le ragioni dell'Associazione nazionale magistrati, nel senso di assoluta preclusione e chiusura al cambiamento e all'innovazione della giustizia; tale posizione trae a motivo di opposizione argomenti che al provvedimento in discussione sono, signora Presidente, totalmente estranei.

In questa sede, sono state richiamate le parole pronunciate ieri dal Ministro della giustizia. Non sono parole di parte: ieri infatti sono state avvalorate da un voto parlamentare, che ha approvato le comunicazioni espresse dal Ministro con una larga maggioranza, che supera la maggioranza parlamentare, e che ha indicato una serie di strade e di strategie per la riforma della giustizia, che non è propria solo della maggioranza.

Da ieri, si è segnato un punto di cambiamento essenziale. Se crediamo alla democrazia parlamentare e a ciò che facciamo, la giornata di ieri non è stata una giornata di confronto giornalistico-politico in una sede televisiva, ma è stata un momento delle procedure parlamentari attraverso le quali si incardinano grandi processi di trasformazione. Infatti, ieri, le comunicazioni del rappresentante del Governo hanno dato questa direzione di marcia e il voto parlamentare le ha sancite come l'orientamento del Parlamento italiano. A nostro avviso, questo significa essere rispettosi delle istituzioni. Se così non fosse, dovremmo sempre fare la costante guerra di parole, in cui la delegittimazione del Parlamento è opera, innanzitutto, della corporazione giudiziaria.

È inaccettabile — e dovrebbe essere inaccettabile — per chi predica costantemente il richiamo alla democrazia politica, che una corporazione, per quanto rispettabile e per quanto formata da persone di eccellente professionalità e capacità, abbia

un ruolo nella discussione istituzionale. Da ieri è cambiato qualcosa nella nostra vita istituzionale, non è irrilevante ciò che è accaduto.

Vorrei che i colleghi dell'opposizione ne prendessero atto, e invece, ci troviamo, ogni volta, a fare le stesse discussioni; ogni volta, vengono riproposte le stesse obiezioni che dovrebbero essere, ormai, superate.

Signora Presidente, colleghi, mi avvio a concludere. Nella formazione del provvedimento in discussione, la maggioranza ha concorso ascoltando con attenzione anche i rilievi che venivano dalle opposizioni, e in parte, intervenendo sul provvedimento per migliorarlo e rafforzarlo. Ma una cosa è certa e non può essere messa in discussione. Su questa materia, come su tutto l'assetto della giustizia, la prima e l'ultima parola spettano, innanzitutto, alle istituzioni rappresentative: in primo luogo, al Parlamento con i suoi voti, ed in secondo luogo, al Governo, nel momento in cui dal Parlamento riceve indicazioni, indirizzi e sollecitazioni.

Il Governo è intervenuto con tempestività, con precisione e con la volontà di non predisporre il solito provvedimento emergenziale, ponendo, finalmente, una procedura definita e chiara, che desse al CSM la forza per svolgere le proprie funzioni, che sono quelle di amministrazione della giustizia.

Al contrario, purtroppo, vediamo pericolosamente che lo stesso CSM si arroga, in altri casi, compiti che non ha, come la valutazione della costituzionalità preventiva delle leggi (compito che non gli compete), come è stato nel caso del parere espresso a proposito del provvedimento sulla ragionevole durata dei processi: si trattava di un parere non richiesto, in quanto il provvedimento non proveniva dal Governo, e non ammissibile, in quanto il parere espresso dal CSM non sarebbe potuto essere un parere di costituzionalità, essendo il parere del CSM sulla formazione delle leggi, anche quando venga richiesto dal Ministro, limitato all'impatto sull'organizzazione degli uffici giudiziari di un certo provvedimento, e non sulla na-

tura più o meno costituzionale di una norma (sarebbe un'usurpazione di compiti inammissibile).

Ebbene, nel momento in cui il Governo e questo Parlamento intendono assegnare al CSM compiti rilevanti e intendono rafforzare i poteri propri, da parte dei magistrati e di tutti i conservatori nel campo della giustizia si chiede di non cambiare e di conservare. Perché? In quanto nell'incertezza del diritto e nella rottura delle regole costituzionali (che è una rottura permanente in cui operiamo non per responsabilità della politica, ma per responsabilità delle distorsioni che dalla magistratura sono venute in anni di politicizzazione del lavoro dei magistrati e di assoluta esondazione dai propri compiti da parte di un'organizzazione, l'ANM, la quale a mio giudizio non rispetta più neanche il suo compito statutario), ci troviamo a dover mettere le mani su una situazione che è sempre più difficile e in cui i conservatorismi fanno male innanzitutto ai cittadini italiani.

**PRESIDENTE.** Constato l'assenza dell'onorevole Palomba, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritta a parlare l'onorevole Samperi. Ne ha facoltà.

**MARILENA SAMPERI.** Signor Presidente, oggi abbiamo in discussione un decreto-legge che si articola su tre ambiti diversi, riguardanti la proroga dei magistrati onorari, la copertura dei posti vacanti negli uffici giudiziari meno richiesti dai magistrati e l'accelerazione della digitalizzazione della giustizia nel processo civile e penale: questioni tra di loro eterogenee.

A ciò deve aggiungersi che si tratta, ancora una volta, di un provvedimento urgente non inserito in un piano complessivo di interventi strutturali in grado di fare fronte alle esigenze di funzionalità ed efficienza degli uffici giudiziari. Non si parla di revisione delle circoscrizioni giudiziarie (anche se tutti si appellano a questo provvedimento) e non vi è alcun ripensamento delle piante organiche degli

uffici, né è prevista alcuna riorganizzazione degli uffici e del lavoro degli uffici giudiziari.

L'articolo 1 proroga sino al 31 dicembre 2010 l'applicabilità delle disposizioni relative all'impiego dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari nei tribunali e nelle procure, fino – dice il decreto-legge – alla riforma organica della magistratura onoraria: provvedimento che è già preannunciato in questo decreto-legge e su cui ci auguriamo vi sarà un confronto costruttivo nelle Commissioni competenti.

È opportuno ricordare, però, che in Italia la giustizia civile ha funzionato con tempi ragionevoli e sostanzialmente senza arretrati soltanto nella prima metà del secolo, quando ai giudici conciliatori era devoluto più del 70 per cento del contenzioso di primo grado. La riorganizzazione del sistema della giustizia ordinaria nel settore civile non potrà che passare, dunque, necessariamente attraverso l'attribuzione di più ampi compiti alla magistratura onoraria, anche in considerazione dell'incremento della domanda di giustizia, accompagnato ad una progressiva differenziazione e specializzazione della risposta di giustizia.

Si tratta, quindi, di lavorare su questa riforma organica della magistratura onoraria, tenendo conto di quale sia la situazione reale dell'Italia e attraverso l'analisi di dati e di situazioni che non consentano soluzioni semplificate o semplicistiche.

Dobbiamo considerare anche il contributo che in questi anni è stato fornito dalla magistratura onoraria. Essa ha garantito al cittadino un servizio essenziale che altrimenti sarebbe stato costretto ad ottenere rivolgendosi a privati e comprandolo. Ha permesso alla magistratura professionale di concentrare i suoi sforzi nell'espletamento di quei compiti che non possono essere attribuiti ad altri, evitando, al tempo stesso, l'incentivazione degli arbitrati per quelle controversie di maggior importanza che, invece, è necessario mantenere in capo alla magistratura togata.

Per questi motivi riteniamo che questo provvedimento di proroga governativo, attraverso cui è possibile continuare ad

usufruire di queste professionalità che nel tempo si sono formate anche attraverso corsi, oltre che sul banco e sul fronte dell'esperienza concreta, non debba però ignorare il disagio profondo che vive questa categoria in questo momento; una categoria confinata in un orizzonte incerto e che da oltre quindici anni opera senza il riconoscimento di alcun diritto previdenziale.

Il disegno di legge in esame apporta poi alcune modifiche alla legge n. 133 del 1998, sopprimendo il sistema delle sedi a copertura immediata introdotto dal Governo appena un anno fa. Con toni trionfalistici — mi si consenta il termine — il Governo annunciava di aver risolto il problema delle sedi disagiate attraverso le misure previste nel decreto-legge n. 143 del settembre 2008, sordo alle perplessità sollevate dal Partito Democratico e da altre forze dell'opposizione sull'efficacia delle nuove regole previste.

Il concorso bandito nel gennaio 2009 per il trasferimento alle sedi vacanti di procura, ubicate prevalentemente nelle regioni con più alto tasso di criminalità organizzata, evidenziava in maniera drammatica la persistente difficoltà di copertura degli organici di numerose sedi giudiziarie. Su 206 posti pubblicati, ben 132 rimasero scoperti perché privi di aspiranti e solo 3 su 74 furono attribuiti a magistrati che svolgevano funzioni giudicanti. In Sicilia rimasero scoperti 56 posti su 61 e 25 su 27 in Calabria. Le domande per il trasferimento alle sedi vacanti di procura furono avanzate solo da magistrati che già svolgevano le funzioni di pubblico ministero e pertanto non fu colmato alcun vuoto, ma si operò solo uno spostamento territoriale di magistrati che lasciavano scoperti i posti nelle procure di provenienza.

I vuoti nella copertura degli organici e delle procure si concentrano in alcune regioni e distretti che presentano indici di scopertura allarmanti e, per di più, sono caratterizzati da consistenti movimenti della magistratura in uscita.

Su questo tema così scottante il Partito Democratico ha presentato un'interroga-

zione a risposta immediata (*question time*) nel maggio 2009 al Ministro della giustizia, che, nel rispondere, ci assicurava — riporto le parole del Ministro — « che il numero delle sedi disagiate e dei magistrati incentivabili risulta sufficiente a coprire i posti vacanti ».

Di fatto, invece, gli interventi effettuati dal Governo non furono sufficienti a far fronte alla scopertura delle sedi, come dimostrano i dati, né il problema è stato risolto dai bandi di concorso del maggio 2009 e, come nelle « grida manzoniane », nel luglio 2009; bandi che il Ministro è stato costretto di nuovo a pubblicare per la necessità di coprire nuovamente le sedi.

All'esito dell'espletamento di entrambi i bandi, su 75 posti complessivamente pubblicati, sono stati effettuati 48 trasferimenti, i quali hanno interessato solo 15 magistrati che esercitavano funzioni giudicanti; ciò vuol dire che per i restanti 33 trasferimenti si è trattato di un mutamento di sede, ma non di funzioni.

Da un'analisi più particolareggiata dei dati relativi ai concorsi in oggetto è emerso che dei 48 magistrati trasferiti a sedi disagiate, 14 prestavano già servizio in sedi del Sud Italia, ed ivi sono rimasti, mentre 9 magistrati provenienti dal Nord Italia ed 8 dal Centro Italia sono stati trasferiti in sedi meridionali. Inoltre, nella stessa interrogazione il Partito Democratico proponeva la sospensione del divieto di trasferimento dei magistrati di prima nomina a funzioni requirenti, ma invano, così come invano ribadiva la necessità di un intervento di riforma organica della giustizia.

Vorrei ricordare all'onorevole Stracquadanio che richiamare questi dati non è conservatorismo, è svolgere un'attenta analisi della realtà attraverso la quale, poi, si possono costruire proposte che risolvano effettivamente i problemi. Noi capiamo bene il motivo per cui il Governo è preoccupato, è allarmato da questa situazione, ce lo dice nella relazione di accompagnamento al decreto-legge: numerosi sedi giudiziarie, in luoghi in cui è importante mantenere efficiente il contrasto alla criminalità organizzata, si trovano in con-

dizione di non potere quasi più operare per carenza di personale di magistratura e di mancanza di aspiranti volontari.

Questa è la conferma, scritta dallo stesso Governo nella sua relazione introduttiva, della fondatezza delle preoccupazioni del Partito Democratico sull'efficacia di quel provvedimento, così tanto contestato da noi, non per voglia di opposizione, ma perché non ci sembrava lo strumento adeguato per affrontare i mali delle coperture delle sedi disagiate; quindi, è necessario intervenire nuovamente sulla norma per modificarla.

Queste condizioni, che sono descritte così bene nella relazione introduttiva del decreto-legge in esame, sono confermate e certificate dai dati assolutamente inquietanti che troviamo riportati nel parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura. Prima dell'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento giudiziario più del 50 per cento delle vacanze negli organici degli uffici requirenti erano colmate — ci dice il CSM nel suo parere — con l'assegnazione della sede ai magistrati di prima nomina, che venivano assegnati soprattutto agli uffici del Meridione. I posti requirenti vacanti salgono vertiginosamente dai 68 del 2007, ai 181 del 2008, ai 249 del 2009. Siamo quindi soddisfatti che in Commissione siano stati approvati gli emendamenti delle opposizioni che consentiranno di coprire sedi particolarmente disagiate procedendo all'assegnazione delle stesse a magistrati nominati nel 2009 con l'attribuzione delle funzioni requirenti, al termine del tirocinio ed antecedentemente al conseguimento della prima valutazione di professionalità.

L'adozione di questa misura è giustificata dall'esigenza di assicurare il regolare svolgimento dell'attività giudiziaria nelle sedi afflitte da prolungata carenza di personale di magistratura, ed è pertanto conseguente alla tutela di beni primari della collettività.

Ciò, tuttavia, consente anche un congruo periodo di apprendistato dei magistrati di prima nomina in affiancamento a un magistrato più anziano ed esperto. Bisogna considerare, inoltre, che svolgere

le funzioni di magistrato inquirente richiede energia, entusiasmo e sacrificio; tutti requisiti già sperimentati nelle procure delle sedi più esposte delle regioni meridionali, così come ci hanno testimoniato molti magistrati di prima nomina che si sono formati proprio in questa difficile ma appassionante trincea.

È vero che questa norma è stata introdotta dal Governo Prodi nel 2007, ed io ero relatrice di quel provvedimento sulla riforma dell'ordinamento giudiziario. Tuttavia, non appena ci siamo resi conto dell'impatto negativo che questa norma aveva sul sistema, con grande umiltà e con grande senso di responsabilità abbiamo invitato più volte il Governo e abbiamo presentato tanti emendamenti affinché questa norma venisse derogata. Le conseguenze, infatti, dell'applicazione di questa norma sono state assolutamente devastanti. Quindi, abbiamo trovato un rimedio rapido ed efficace che, oltre a garantire la copertura delle sedi disagiate, eviterà gli effetti negativi di un trasferimento d'ufficio generalizzato, così come era disegnato nell'originaria versione del decreto-legge del Governo (per quanto circoscritto nel tempo), che avrebbe riguardato a regime ben 750 magistrati. Questi avrebbero lasciato vacante la propria sede senza contare che, essendo la temporaneità del provvedimento legata ad una riforma annunciata ma non ancora elaborata, non avremmo mai avuto nessuna certezza sui tempi di applicazione.

Non mi soffermo sugli altri dati del provvedimento relativi all'aumento da 60 a 80 del numero delle sedi disagiate da individuare ogni anno, all'aumento da 100 a 150 del numero di magistrati che ogni anno possono essere trasferiti d'ufficio e, in generale, ai magistrati coinvolti da questo provvedimento. Desidero soltanto soffermarmi sul trasferimento d'ufficio che può essere disposto in sedi disagiate che distano — grazie ad un emendamento approvato in Commissione giustizia — anche meno di 100 chilometri dalla sede ove il magistrato presta servizio, essendo del tutto irragionevole la distanza superiore a