

Nuovi modelli organizzativi per il dopo pandemia

Antonietta Carestia

1. L'emergenza da coronavirus, con i suoi scenari di morte e il carico di angoscia per il rischio da contagio, ha sconvolto i ritmi e gli stili di vita di noi tutti, impedendo l'esercizio di diritti anche con copertura costituzionale, come la libera circolazione delle persone, e sgretolando certezze che ritenevamo definitivamente acquisite.

Un evento dagli effetti gravemente destabilizzanti, anche per la rapidità della sua evoluzione e, almeno allo stato, senza immediate vie di uscita, che ha messo a nudo fragilità, inadeguatezze e gravi arretratezze dell'intero sistema Paese, tutte già ben visibili e che per troppo tempo abbiamo evitato di affrontare con reale spirito critico e in un'ottica di superamento.

Una organizzazione della pubblica amministrazione sempre più afflitta da mala burocrazia e da grave inefficienza si è trovata ad affrontare un nemico veloce ed invisibile che ha avuto la meglio anche nelle strutture di eccellenza sanitaria del Paese, senza essere in grado di elaborare una risposta adeguata e complessiva, offrendo e/o consentendo soluzioni disorganiche, confuse, spesso in contrasto tra loro e con le indicazioni degli enti territoriali, aprendo un capitolo da rileggere e riscrivere nella storia dei rapporti tra istituzioni centrali e regionali per una più razionale ripartizione delle materie di competenza.

E questo non per mancanza di saperi, intelligenze e patrimoni di esperienze, pure esistenti all'interno dell'amministrazione pubblica, ma per quella eccessiva prossimità e talvolta commistione con una politica non sempre adeguata al suo compito, con conseguente subordinazione e aree di contiguità con l'affarismo che negli ultimi decenni è stato uno dei principali strumenti di inquinamento della vita politica del Paese.

Ora che il velo è improvvisamente caduto, facendoci perdere quell'aria di sicurezza e superiorità per essere il nostro Paese l'ottava

economia al mondo in termini di PIL (Rapporto WEF) , siamo costretti a prendere atto della fragilità del nostro sistema economico, delle arretratezze del nostro apparato burocratico in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche, delle gravi disuguaglianze sociali che il nostro modello di sviluppo economico ha prodotto nel tempo, riducendo livelli di vita e tutele di tanti lavoratori e lavoratrici.

La crisi è dolorosa e profonda, e sarà anche lunga, perché ha investito e sta contagiando l'economia di molti Paesi nel mondo, senza che sul piano della scienza medica si disponga nell'immediato di risposte in grado di arginare la diffusione in atto della pandemia e le ondate successive che la stessa OMS ritiene più che probabili.

Per questo dobbiamo tutti prendere atto della necessità di uno sforzo di comprensione dell'oggi e di un impegno di effettivo rinnovamento per il dopo, avvertiti come siamo o come ragionevolmente dovremmo essere che il punto di arrivo non è il mero ritorno al passato, ma una nuova visione della società, che sia più coesa e solidale, più efficiente nelle sue strutture portanti e più moderna nelle sue linee di sviluppo e nella gestione della cosa pubblica, in cui l'individuo possa esprimersi liberamente e al meglio delle sue capacità, nell'interesse proprio e della collettività.

In questo percorso da intraprendere, che non riguarda il futuro ma che rappresenta una scelta ineludibile già del presente, dobbiamo recuperare in pieno i valori della *competenza* e della *efficienza* ; valori che abbiamo visto essere quanto mai necessari proprio in questa emergenza da COVID 19 che ha richiesto decisioni rapide e particolarmente complesse, le quali presuppongono non solo conoscenze, ma anche organizzazione, collaudate catene di comando, capacità di sintesi e di direzione, requisiti che valgono a qualificare la difficile arte della politica e della gestione della cosa pubblica.

Il passaggio all'era digitale con *l'informatizzazione diffusa* e la semplificazione dei procedimenti è l'altro obiettivo da perseguire e da raggiungere a breve termine, per far uscire la pubblica amministrazione da quella corazza di arretratezza che rende inefficace o poco incisiva la sua azione, con il rischio sempre incombente di un cattivo uso delle risorse pubbliche.

Il poderoso intervento previsto dal “decreto liquidità” , con un piano di erogazione di prestiti per 400 miliardi di euro per il mercato interno e per l’export, garantiti fino al 90 % dallo Stato, con l’attribuzione di maggiori poteri di controllo al Governo e con la facoltà di intervenire in eventuali scalate o tentativi di controllo degli *asset* societari, lascia intravedere lo sforzo organizzativo senza precedenti che impegnerà gli apparati tecnici ed amministrativi dello Stato in un progetto urgente di semplificazione e informatizzazione delle procedure, il che richiede capacità di programmazione e di controllo, un’alfabetizzazione digitale diffusa, più alti livelli di competenza.

E’ un’occasione che va colta, per portare avanti quella riforma della pubblica amministrazione che ha visto nel tempo fallire vari tentativi per superare ritardi, debolezze, scarsa preparazione e inefficienze che sono i mali antichi della burocrazia, le cui cause - come il prof. Sabino Cassese ha più volte ribadito nei suoi scritti sul tema - vanno ricercate soprattutto fuori della pubblica amministrazione ed in primo luogo nella produzione legislativa spesso sovrabbondante e contraddittoria e nelle continue interferenze degli organi di governo nella gestione, aggravate dalla pratica di *spoils system* che agisce da moltiplicatore.

2. In parte diverse ma altrettanto importanti le ricadute della pandemia sulla giustizia, sottoposta ad uno straordinario sforzo organizzativo.

Le rivolte scoppiate in molte carceri, che in alcuni casi hanno richiesto l’intervento dell’esercito e hanno visto evadere oltre settanta detenuti dal carcere di Foggia, per la quasi totalità catturati in tempi più o meno brevi, al di là del clamore mediatico suscitato hanno riproposto con forza la grave situazione delle carceri italiane.

Secondo i dati del Ministero della giustizia al 29 febbraio 2020 nelle carceri erano presenti 61.230 detenuti, di cui 2.702 donne, a fronte di una capienza regolamentare di 50.931 posti, con una percentuale di sovraffollamento del 120 % e cioè con oltre diecimila detenuti in più rispetto alla capienza massima. Molto più elevata la percentuale di sovraffollamento nel carcere di Foggia; sempre alla data del 29 febbraio i detenuti presenti erano 608, di cui 27 donne, a fronte di una capienza di 365 posti, con una percentuale di sovraffollamento di oltre il 166 %.

La reazione violenta è stata innescata dalle restrizioni su visite e colloqui che hanno certamente privato i detenuti di quei frammenti di “normalità” che il contatto con i parenti sempre assicura. Nel Forum che in questo numero è dedicato proprio agli effetti della pandemia sul sistema giustizia, si dà voce anche ad operatori culturali e giudici che hanno visto da vicino il clima di paura e di tensione crescente nelle carceri; non è stato affatto facile per i giudici di sorveglianza operare in tali condizioni e dare in tempi rapidi una risposta alle tante istanze per l’applicazione delle misure adottate dal Governo, dirette a contenere la diffusione dell’epidemia e a ridurre la pressione da sovraffollamento (esecuzione nel domicilio della pena detentiva non superiore a diciotto mesi, licenze premio per detenuti in semilibertà, scarcerazioni per motivi sanitari da contagio in relazione alle condizioni di salute del detenuto, ex artt. 123 e 124 d.l. n. 18/2020 e legge 199/2010).

Al di là del suo carico di angoscia, la pandemia ha posto all’attenzione di tutti due questioni fondamentali che da tempo aspettano risposte concrete ed adeguate : a) l’incapienza degli attuali istituti penitenziari ed il conseguente sovraffollamento delle celle collettive ; b) la prevalente dimensione custodiale del sistema carcerario, in cui il personale di custodia rappresenta una percentuale alta, pari nel 2018 all’83,6 % del totale, a fronte di una media europea del 69,3 % (v. *Rapporto Antigone 2019*), e ciò in contrasto con la funzione rieducativa cui la pena deve tendere, così come previsto dall’art. 27 della Costituzione.

Sull’edilizia penitenziaria, gli interventi indicati dal Ministro nella Relazione del gennaio 2020 sull’amministrazione della giustizia, consistenti nell’ampliamento di strutture esistenti e nella destinazione a finalità detentive di edifici dismessi, oltre che nella realizzazione di nuove strutture, sono stati generalmente riconosciuti come inadeguati a risolvere la questione del sovraffollamento, sia per la loro portata oggettivamente limitata sia per la modestia delle risorse assentite ed esposte nel bilancio triennale 2020-2022.

Eppure, con la ormai storica sentenza emessa l’8 gennaio 2013 dalla CEDU (*ricorso Torreggiani + altri*), l’Italia è già stata condannata all’equa riparazione in favore dei ricorrenti per violazione dell’art. 3 della Convenzione, avendo la Corte ritenuto integrato un trattamento

inumano e degradante nei casi in cui il detenuto disponga di uno spazio personale pari o inferiore a 3 metri quadri, mentre il CPT del Consiglio d'Europa nel suo ultimo Rapporto del 21 gennaio 2020 ha invitato le autorità italiane a garantire ad ogni detenuto almeno 4 metri quadri di spazio personale nelle celle collettive, avendo rilevato a seguito di visita periodica una insufficienza delle strutture, rimaste invariate rispetto all'aumento della popolazione carceraria.

Quanto alla dimensione custodiale degli istituti penitenziari, storicamente prevalente rispetto alla funzione di recupero e reinserimento sociale del condannato, è evidente la necessità di realizzare una “sorveglianza dinamica” da parte degli agenti di custodia, come raccomanda il CPT del Consiglio d'Europa, ed anche di incrementare il numero degli educatori, i quali operano nelle carceri secondo un organico del tutto insufficiente, inferiore alle mille unità e con una copertura pari nel 2019 al 7,4 %, secondo le elaborazioni del Ministero della giustizia.

Ogni educatore ha, quindi, un carico di 65,5 detenuti, ma in realtà – come si osserva nel *Rapporto Antigone 2019* - il dato varia a seconda delle diverse situazioni carcerarie, fino ad arrivare nella Casa circondariale di Taranto ad un educatore per 205 detenuti.

Interventi di rafforzamento di tale figura, cui si affiancano i volontari in numero consistente e i mediatori culturali chiamati a svolgere una importante funzione di supporto per i detenuti stranieri, dovrebbero rendere agevole un aumento dei corsi scolastici e soprattutto dell'offerta formativa, la quale nel secondo semestre del 2019 ha visto l'organizzazione di soli 203 corsi e l'iscrizione di 2.506 detenuti, di cui meno della metà ha portato a termine il corso iniziato.

E' un progetto antico e affatto ambizioso che forse la pandemia riuscirà a far maturare nelle coscienze di tutti ed in particolare di quanti hanno la responsabilità politica e di gestione amministrativa ed economica del Paese.

2.1. Quanto alla giurisdizione, con decretazione d'urgenza la “sospensione” da pandemia ha colpito il calendario delle udienze civili e penali, per le quali sono stati disposti successivi rinvii, da ultimo fino all'11 maggio 2020; sospesi anche i termini per il compimento di qualsiasi atto nei procedimenti civili e penali; per le attività non sospese è previsto l'utilizzo di strumenti telematici per lo svolgimento delle u-

dienze civili e penali, con collegamenti da remoto e la partecipazione alle udienze, con tale modalità, delle persone detenute o in custodia cautelare; il ricorso al servizio telematico è stato esteso nel civile al deposito degli atti e documenti e al pagamento del contributo unificato, ed è stato previsto nel penale per le comunicazioni e notificazioni di avvisi e provvedimenti.

Decreti legge, numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ordinanze ministeriali, linee guida del CSM e protocolli dei capi degli uffici hanno costruito un “diritto dell’emergenza” non sempre di facile applicazione, ma il dato da sottolineare - per la portata e per gli effetti che potrà avere nel prossimo futuro - è la caduta di quel velo di diffidenza verso la modernizzazione del sistema giustizia che a lungo ha allontanato obiettivi pur chiari da raggiungere, facendo oggi riemergere quel bisogno pure diffuso di razionalizzazione e di maggiore efficienza del servizio giustizia.

Non si tratta di una improvvisa folgorazione, come alcuni hanno detto, perché al processo telematico si guarda da anni, con interventi normativi e programmi di informatizzazione che lungo il percorso hanno purtroppo subito rinvii e trovato ostacoli di vario genere, in primo luogo di carattere finanziario.

Ed è importante al riguardo richiamare il Documento di economia e finanza 2019, che, nel descrivere lo scenario economico tendenziale per il triennio 2020-2022, ritiene fondamentale *la completa digitalizzazione e telematizzazione dei servizi della giustizia civile e l’estensione del Processo civile telematico alla Corte di cassazione e agli uffici del Giudice di pace*, nonché l’adozione di misure di razionalizzazione e accelerazione del procedimento penale, attraverso l’introduzione dello strumento telematico per il deposito degli atti, per le comunicazioni e per le notificazioni a persona diversa dall’imputato.

Le misure emergenziali adottate dal Governo trovano un referente in questo complesso programma di informatizzazione della giustizia, di cui sembrano almeno in parte costituire una prima anticipazione, valendo a delineare sia pure in via provvisoria nuovi modelli organizzativi per la giustizia che vanno sperimentati con speciale attenzione, perché certamente sono in gioco diritti fondamentali del cittadino e dell’imputato.

Le preoccupazioni espresse dagli avvocati, anche attraverso posizioni degli Ordini professionali, sul rischio che la “*smaterializzazione*

degli atti” possa essere o diventare anche “*smaterializzazione delle parti*”, non rappresentano posizioni isolate, essendosi sollevate anche in magistratura voci critiche sul mantenimento delle misure emergenziali anche nel dopo pandemia, sul rilievo che con l’udienza da remoto e la riduzione della dialettica processuale ad uno scambio di note difensive si corre il rischio di trasformare il giudice civile in un mero estensore di sentenze e che, in penale, la presenza fisica dell’imputato davanti al giudice è da privilegiare perché consente di fatto un esercizio pieno del diritto di difesa.

Il dibattito in corso su questi temi è di grande interesse, per la pluralità delle voci e la diversità delle posizioni espresse, molte delle quali sono lontane da un’opposizione preconcepita, suggerendo al contrario un approccio graduale, ragionato e concreto alle nuove tecnologie e alle nuove modalità organizzative di lavoro, sulla base anche delle esperienze fatte e tuttora in corso nell’applicazione delle misure emergenziali.

I timori di una eccessiva deformalizzazione del processo vanno affrontati sotto tutti i profili; certamente in questa scelta di modernizzazione non possiamo rinunciare a quelle forme rituali che sono la rappresentazione simbolica ed espressione dell’esercizio del potere giudiziario, forme che sono del tutto compatibili con la celebrazione delle udienze e di altri atti processuali a distanza.

3. Le misure emergenziali, nel succedersi dei vari provvedimenti di normazione primaria e secondaria, hanno richiesto un forte impegno in sede applicativa, anche per la complessità delle procedure che prevedono intese con altre autorità competenti in materia di salute pubblica ed una preventiva interlocuzione con gli avvocati.

Con decretazione di urgenza, al fine di contrastare l’emergenza da COVID 19 e contenere i suoi effetti negativi sullo svolgimento dell’attività giudiziaria, è stato infatti attribuito ai capi degli uffici il potere di adottare fino al 30 giugno “*misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari*”, dirette a consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio e dal Ministero della giustizia, nonché a curare l’osservanza delle prescrizioni adottate in materia con decreti dal Presidente del Consiglio

dei ministri, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici giudiziari e contatti ravvicinati tra le persone, il tutto dopo avere sentito l'autorità sanitaria regionale e il Consiglio dell'ordine degli avvocati e d'intesa con il Presidente della Corte d'appello e il P.G. presso la Corte d'appello dei rispettivi distretti. L'elenco delle autorità coinvolte rende ragione della complessità degli interventi richiesti.

La risposta data dai vari uffici delinea l'immagine di una magistratura attenta, in possesso degli strumenti culturali e professionali necessari per affrontare le problematiche giuridiche della gravissima emergenza sanitaria; evidenzia in particolare le grandi capacità organizzative dimostrate da magistrati e magistrato con l'adozione in materia degli opportuni provvedimenti attraverso procedure partecipate, in modo da coinvolgere in funzione consultiva anche i componenti dell'Ufficio, l'avvocatura e il personale amministrativo, in conformità alle indicazioni contenute nelle linee guida adottate dal CSM.

Nel Forum sulla giustizia ai tempi della pandemia, abbiamo inteso offrire un quadro composito della complessa attività posta in essere dai capi degli Uffici, delle iniziative assunte per contrastare la diffusione del coronavirus negli ambienti giudiziari, delle intese raggiunte con i responsabili della sanità a livello regionale e con il Consiglio dell'ordine degli avvocati, elaborando linee guida che rappresentano un effettivo passo avanti nella comunicazione giudiziaria e nella collaborazione con gli altri enti interessati per il raggiungimento di finalità pubbliche.

E non sorprende che le cronache dai vari palazzi di giustizia, con racconti dettagliati dell'attività posta in essere e dei risultati raggiunti siano il frutto della diretta esperienza di donne magistrato che svolgono funzioni direttive e che nella qualità di capi di uffici giudiziari, anche di grandi dimensioni, hanno funzionato da punti terminali per l'attuazione di un complesso progetto governativo per il contrasto del COVID 19.

Questa esperienza di grande rilievo ci restituisce un nuovo profilo di dirigenza al femminile che crede nella *condivisione* quale strumento e metodo per assumere decisioni che rispondono agli interessi generali di una comunità e in quanto tali dotate di particolare stabilità.

Se, come dicono gli storici, nel dopoguerra fu riconosciuto alle donne il diritto di voto quale ricompensa per la loro partecipazione alla lotta di liberazione, vi sono tutte le condizioni perché nel dopo pandemia anche nella magistratura le donne possano risalire il difficile percorso della dirigenza al femminile, rompendo quella forte resistenza del sistema che ancora oggi, secondo l'ultima indagine statistica del CSM, a fronte della prevalente presenza di donne nella composizione della magistratura (54%), vede una distribuzione non uniforme degli incarichi direttivi, svolti per il 74% da uomini, il che vuol dire che tre magistrati su quattro con funzioni direttive sono uomini.

Non è solo un auspicio, perché ci sono tutte le premesse per rinnovare il sistema giustizia, anche sulla base dei nuovi modelli di dirigenza al femminile sperimentati in tempi di pandemia.