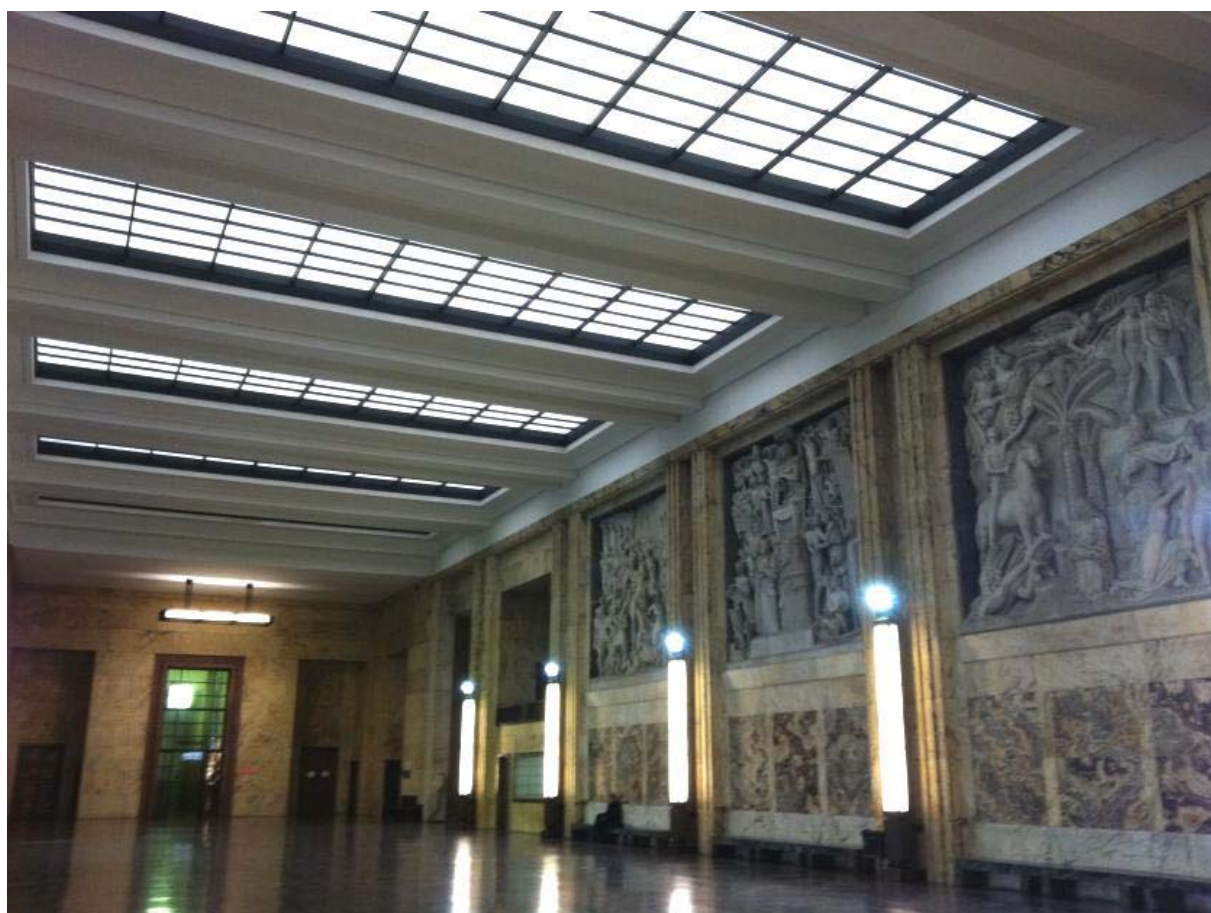


Giovanni Canzio
Presidente della Corte di Appello di Milano

RELAZIONE
sull'amministrazione della giustizia nel distretto della Corte di
Appello di Milano



Assemblea Generale – Milano, 28 gennaio 2012

Giovanni Canzio
Presidente della Corte di Appello di Milano

Relazione sull'amministrazione della giustizia nel distretto della Corte di Appello di Milano

Introduzione

Saluto cordialmente gli illustri ospiti che hanno inteso onorarci della loro presenza: i rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura e del Ministro della Giustizia, le Autorità religiose, civili e militari, le rappresentanze delle Forze dell'Ordine, la Stampa, gli Avvocati, i tanti Amici.

Un saluto affettuoso e riconoscente va innanzi tutto ai **Magistrati**, togati e onorari, i quali, in silenzio e in condizioni difficili, danno ogni giorno un contributo essenziale all'attuazione della giurisdizione.

Quanto al ruolo e alla funzione degli **Avvocati**, è con grande soddisfazione e spirito di riconoscenza che intendo rilevare l'esemplare clima di dialogo e di collaborazione che si è instaurato in questo Distretto tra Magistratura e Avvocatura, per quanto riguarda la predisposizione e l'attuazione dei Protocolli di udienza, la costituzione dell'Ufficio del giudice, la partecipazione e il contributo al Consiglio Giudiziario, le iniziative di formazione professionale, il significativo supporto organizzativo e finanziario in taluni settori in cui è più marcata la scarsità delle risorse.

Ho menzionato l'impegno dei Magistrati e degli Avvocati, ma sento il pressante obbligo di manifestare la mia speciale gratitudine al **Personale** amministrativo del Distretto per il gravoso impegno che assolve quotidianamente, talora in condizioni davvero avverse, dimostrando spirito di sacrificio, senso dell'Istituzione e consapevolezza dell'efficienza e qualità del servizio che l'Amministrazione della giustizia deve offrire alla collettività.

Parte I

Il bilancio e l'organizzazione dei servizi e delle attività della Corte di Appello

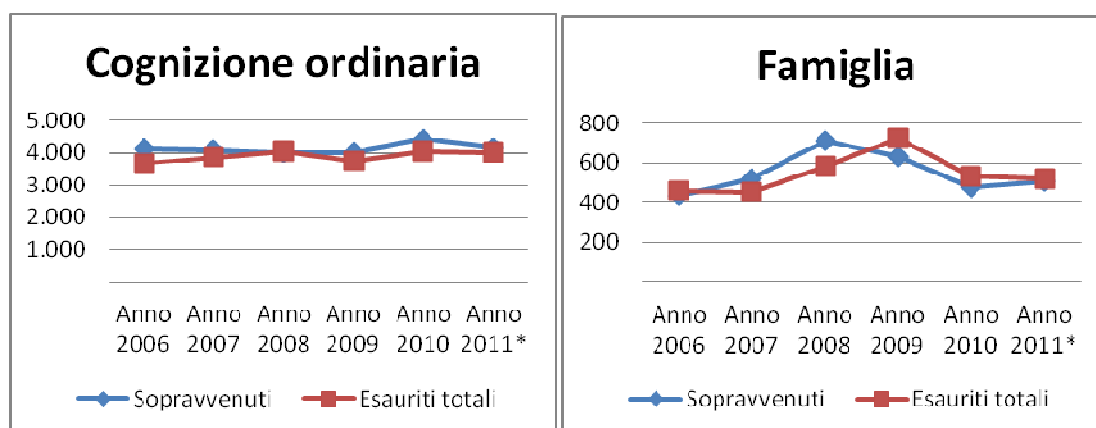
I. La giustizia civile

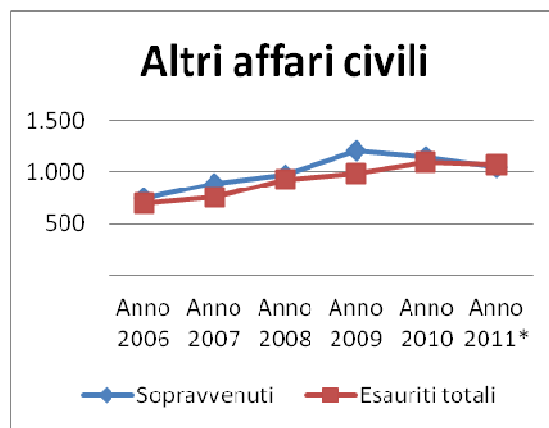
I.1 La Corte di Appello: il settore civile

In Corte di Appello il settore civile mostra un lieve incremento dell'arretrato (+0,5%), anche se inferiore rispetto al settore penale (+11%): al 31 dicembre 2011 i procedimenti pendenti sono oltre 14.600. Nell'anno appena concluso si è registrata una diminuzione delle sopravvenienze (-5,9%). L'indice di ricambio, cioè il rapporto tra definiti e sopravvenuti riportato a cento, se pure migliore rispetto all'anno precedente, non è stato però sufficiente a intaccare l'arretrato, in quanto l'analisi dei flussi evidenzia un leggero aumento nelle pendenze dei procedimenti a cognizione ordinaria e una diminuzione nel settore famiglia e nelle altre materie.

Flusso dei procedimenti civili

Materia civile	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Variazione % 2010 su 2009	Variazione % 2011 su 2010
Pendenti iniziali	13.777	14.175	14.532	2,9%	2,5%
Sopravvenuti	5.833	6.053	5.696	3,8%	-5,9%
Esauriti totali	5.427	5.668	5.588	4,4%	-1,4%
Pendenti finali	14.183	14.560	14.640	2,7%	0,5%
Indice di ricambio	93	94	98	0,6%	4,8%





L'oggetto di controversia più ricorrente nel settore civile riguarda i contratti e le obbligazioni, con una sopravvenienza di ben 1.994 fascicoli per questa tipologia, seguito dalle controversie in materia di responsabilità extracontrattuale (589) e in materia di proprietà (473).

Materia	2010				2011			
	Pendenti iniziali	Sopravv.	Esauriti totali	Pendenti finali	Pendenti iniziali	Sopravv.	Esauriti totali	Pendenti finali
Appello cognizione ordinaria	12.513	4.428	4.041	12.900	12.899	4.142	3.999	13.042
- tra i quali Contratti e obbligazioni	6.108	2.138	1.713	6.533	6.533	1.994	1.751	6.776
- tra i quali Mediazione	156	61	52	165	165	62	41	186
- tra i quali Responsabilità professionale	394	140	77	457	457	125	131	451
- tra i quali Diritti reali e possesso (Proprietà)	1.464	483	478	1.469	1.469	473	478	1.464
- tra i quali Fallimento	707	325	354	678	678	306	370	614
- tra i quali Locazione e comodato	718	263	247	734	734	243	257	720
- tra i quali Responsabilità extracontrattuale	1.966	640	683	1.923	1.923	589	700	1.812
- tra i quali Successioni	237	81	87	231	231	89	89	231
Impugnazione lodi arbitrali nazionali art.828 c.p.c.	157	51	36	172	171	64	48	187
Equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo L.89/01	53	256	227	82	80	151	196	35
Appello Marchi e Brevetti	225	52	79	198	198	98	73	223

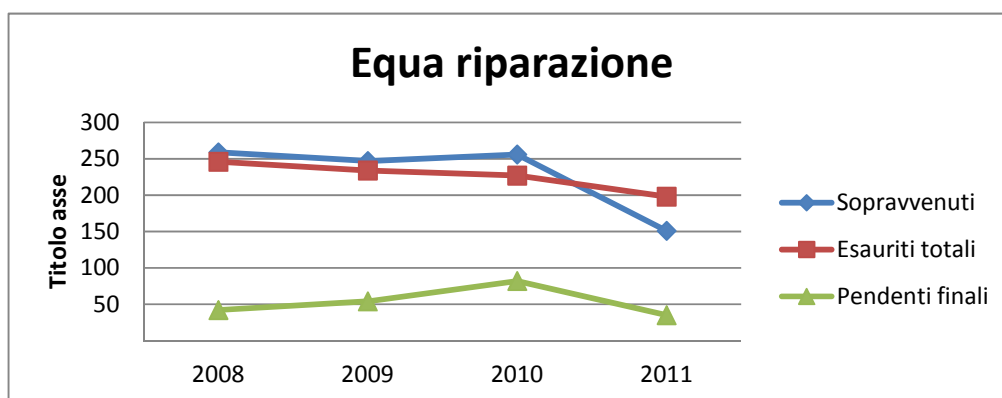
Nelle diverse Sezioni, i procedimenti pendenti e quelli definiti hanno un andamento pressoché parallelo: nelle materie del contenzioso ordinario e degli altri affari civili la situazione è, infatti, negli ultimi quattro anni sostanzialmente in pareggio, eccettuata la prima Sezione in lieve sbilancio, mentre in controtendenza è la Sezione famiglia che presenta un calo dei carichi pendenti e, negli ultimi anni, un numero di fascicoli esauriti superiore ai pervenuti, con un indice di ricambio pari a 112 nel 2010 e 102 nel 2011.

Materia	2010				2011			
	Pendenti iniziali	Sopravv.	Esauriti totali	Pendenti finali	Pendenti iniziali	Sopravv.	Esauriti totali	Pendenti finali
Famiglia	26	43	34	35	35	34	35	34
- Delibazioni ai sensi dell'art.8 L.121/85	16	32	27	21	21	24	24	21
- Delibazioni ai sensi dell'art.67 L.218/95	10	11	7	14	14	10	11	13
Appello famiglia	303	228	232	299	298	285	277	306
- Appello divorzi	115	99	100	114	114	132	115	131
- Appello separazioni	188	129	132	185	184	153	162	175
Appello in materia minorile	199	206	270	135	133	189	206	116

Nell'anno 2011 si è registrata una lieve riduzione nelle sopravvenienze dei procedimenti di volontaria giurisdizione che ricomprendono, oltre alla materia della famiglia, le richieste di indennizzo per l'irragionevole durata dei processi (c.d. Legge Pinto), trattati dalla seconda Sezione con riferimento ai procedimenti svolti presso gli uffici giudiziari di Torino, e materie eterogenee come le opposizioni a sanzioni amministrative (della Banca d'Italia o della Consob) e disciplinari (degli Ordini professionali).

Materia	2010				2011			
	Pendenti iniziali	Sopravv.	Esauriti totali	Pendenti finali	Pendenti finali	Sopravv.	Esauriti totali	Pendenti finali
Volontaria giurisdizione	48	114	121	41	41	86	105	22
Appello volontaria giurisdizione	275	465	415	325	316	445	456	305

Grazie a un costante incremento della produttività e ad una sensibile diminuzione dei ricorsi in materia di equa riparazione, passati dai 256 del 2010 ai 151 pervenuti sino al 31 dicembre 2011, in quest'anno si è verificata un'inversione di tendenza nell'arretrato che, per la prima volta dopo alcuni anni, ha registrato un calo.



Va inoltre segnalato il dato positivo rappresentato dalla percentuale di ricorsi per cassazione avverso le sentenze emesse dalla Corte di Appello, pari al 27%, ancora in diminuzione rispetto agli anni precedenti. Preme sottolineare, a dimostrazione della qualità del lavoro svolto, che la percentuale di accoglimento dei ricorsi, totale o nella maggior parte dei casi parziale, si attesta attorno al 27%, dato decisamente inferiore a quello nazionale del 37%.

Si tratta di valori positivi se rapportati all'imprescindibile parametro qualitativo della stabilità delle decisioni, emesse peraltro in tempi "ragionevoli", come testimonia il numero assai modesto di ricorsi per eccessiva durata dei procedimenti presentati ai sensi della legge n. 89/2001 (legge Pinto) in relazione al distretto di Milano.

I dati sui procedimenti decisi dalla Corte di Appello di Brescia, territorialmente competente, indicano, infatti, che il numero dei ricorsi è stato pari a 120 nell'ultimo anno, numero assolutamente modesto se raffrontato al totale dei procedimenti iscritti nei diversi uffici del Distretto milanese.

Corte di Appello di Brescia	2009	2010	2011
Pendenti iniziali	134	37	32
Sopravvenuti	98	95	120
Esauriti totali	195	100	113
Pendenti finali	37	32	39

Resta tuttavia grave e preoccupante il costante e inarrestabile aumento, nel corso degli anni, delle pendenze complessive che si riverbera sull'aumento della durata delle cause: la trattazione degli affari civili contenziosi è passata, in termini di mesi, da una media di 32,9 del 2008 a 36,1 del 2011.

Per meglio comprendere la criticità della situazione, basti considerare che la relazione preliminare redatta dalla Commissione flussi per la formazione della proposta tabellare per il triennio 2012/14 ha calcolato la durata prognostica per ciascuna Sezione quantificandola in 4,4 anni per la prima sezione, 3,2 anni per la terza, 2,9 anni per la quarta e 2,6 per la seconda, con un allarmante durata prognostica di 3,3 anni per la Sezione lavoro.

S'impone quindi, ineludibile, la necessità di urgenti interventi correttivi la cui adozione, tuttavia, deve tener conto delle carenze di organico del personale togato e amministrativo.

Nell'anno giudiziario 2010/2011 hanno prestato servizio presso la Corte di Appello di Milano 102 magistrati a fronte di una pianta organica di 123 unità, con una scopertura quindi del 17%; valore destinato ad aumentare dal momento che il numero dei nuovi consiglieri appena trasferiti è inferiore a quello dei magistrati che hanno lasciato o lasceranno il servizio per prematuro pensionamento indotto dagli interventi legislativi che hanno inciso sugli stipendi e sull'indennità di fine rapporto.

La pianta organica del personale amministrativo della Corte, già ridotta nel 2009 del 10% per finalità di contenimento della spesa pubblica, registra a sua volta una scopertura del 17,18%, con una quotidiana difficoltà a garantire la regolarità dei servizi anche per l'incidenza delle assenze a vario titolo (malattia, ferie, congedi parentali, permessi a vario titolo, aspettative, comandi, ecc.) che si riflettono sull'effettiva presenza in ufficio, dato al quale si aggiungerà, nel breve periodo, l'elevato numero di pensionamenti.

L'attuale rapporto tra giudici e personale amministrativo pari a 1/0,5 nelle Sezioni civili e a 1/0,8 nelle Sezioni penali ha raggiunto un livello che non è in grado di garantire l'obiettivo dell'efficienza del servizio.

Va tuttavia sottolineato l'impegno mostrato dal personale in termini di presenze effettive sul totale dei giorni lavorativi: nell'anno giudiziario 2010/11, il tasso di assenza netto dal lavoro (numero dei giorni di assenza complessivi ad esclusione di ferie e maternità, in rapporto al totale dei giorni lavorativi annui) è stato del 5,5%, inferiore a quello medio dei principali enti pubblici e di altri uffici giudiziari del Distretto.

Per far fronte alle situazioni di maggiore criticità sono già stati adottati da questa Presidenza alcuni interventi correttivi, frutto di una intensa e proficua interlocuzione con i Presidenti e i Consiglieri addetti al settore civile, coinvolti nella ricerca di soluzioni condivise sui futuri programmi di lavoro della Corte.

Il progetto organizzatorio che ne è scaturito ha portato all'adozione il 17 novembre 2011 di un provvedimento di modifica tabellare urgente, che prevede una distribuzione delle materie specialistiche più razionale e con proporzionale aggravio sulle diverse Sezioni.

Le proiezioni delle modifiche apportate sono state oggetto di una simulazione effettuata dalla Commissione flussi che ha consentito di ipotizzare, tenendo conto di un numero di sopravvenienze pari alla media delle iscrizioni registrate negli anni 2008/10, un effettivo alleggerimento in quelle Sezioni che attualmente mostrano profili di criticità e il riequilibrio nella distribuzione degli affari tra le Sezioni.

Altre iniziative, oltre a quelle appena indicate, sono state intraprese per recuperare le specifiche situazioni di debolezza nei diversi settori, con particolare riguardo all'incremento della produttività e alla capacità di smaltimento dell'arretrato.

A settembre 2011 la Corte ha redatto un Programma per la gestione dei procedimenti civili volto allo smaltimento dell'arretrato, come previsto dall'art. 37 del D.L. n. 98 del 2011 convertito in legge n. 111 del 2011.

Il programma prende le mosse da una previsione dell'ulteriore aumento, a risorse costanti, dell'arretrato complessivo nel settore civile (stimato in 13.526 procedimenti civili ordinari cui si aggiungono 8.488 procedimenti in materia di lavoro al 31.12.2012).

L'analisi ha riguardato i tempi medi di esaurimento dei procedimenti nei vari settori, le risorse disponibili in termini di organico e la loro produttività.

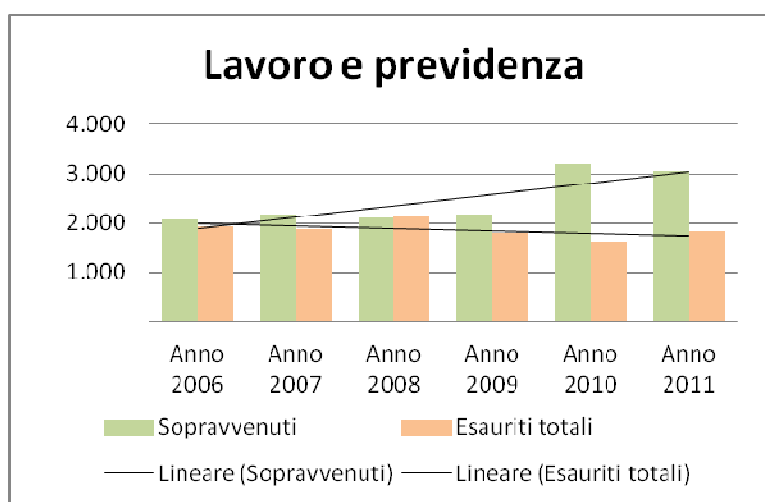
Il programma tiene conto dell'aumento rispetto all'anno 2010/11 di 6 unità di consiglieri assegnati al settore civile, dell'avvio sperimentale dell'Ufficio del giudice presso due consiglieri, del possibile incremento dell'istituto della mediazione. Queste iniziative nel complesso dovrebbero portare nel 2012 a una definizione di un maggior numero di cause civili ordinarie rispetto al 2011, stimabile, prudentemente, in circa 700.

Si può ritenere che l'incremento indicato, che porterebbe finalmente il settore civile ordinario a un indice di ricambio positivo (vale a dire ad esaurire un numero di processi maggiore di quelli pervenuti nell'anno), sia in concreto raggiungibile aumentando in primo luogo la produttività individuale e riorganizzando, in secondo luogo, le competenze delle singole Sezioni, secondo quanto già fatto sino ad oggi e in base alle ulteriori proposte che verranno formulate nell'imminente redazione del nuovo Documento di organizzazione generale di programmazione per il triennio 2012/14.

I.1.2 La Corte di Appello: il settore lavoro

La situazione della Sezione lavoro appare molto preoccupante, con un aumento di sopravvenienze nel 2010 del 46% (che si è arrestato nel 2011), a fronte di una diminuzione della capacità di esaurimento manifestatasi a partire dal 2008 nella misura del 10% circa, dovuta sia alla scoperta della dell'organico, attestatosi, a seguito del collocamento a riposo di due Consiglieri, sul numero di 1 Presidente e 6 Consiglieri, sia all'avvicendamento continuo di magistrati registrato tra il 2009 e il 2011.

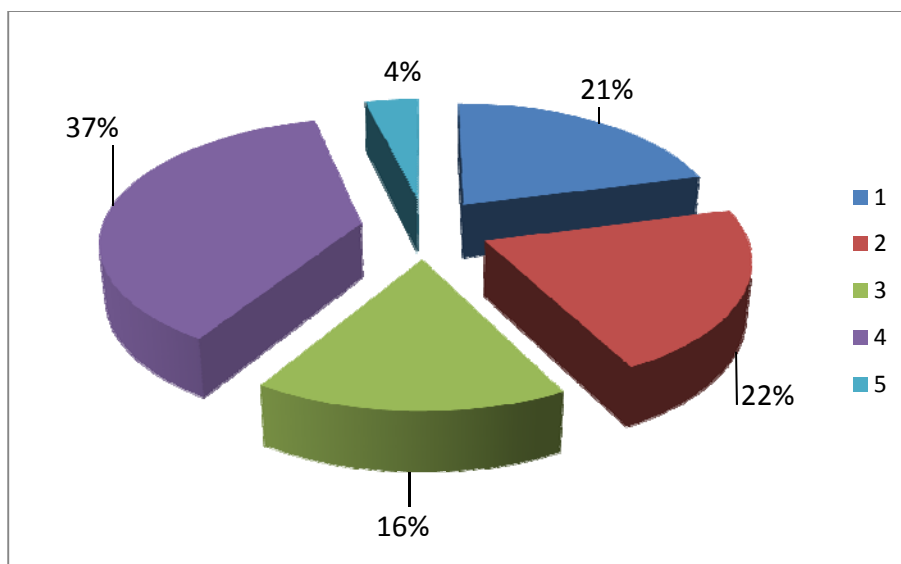
Va anzi sottolineato che, nonostante la pesantezza delle condizioni, nel 2011 si è registrato un aumento della produttività rispetto al 2010 del 13% circa.



In conseguenza di questo andamento il numero dei fascicoli pendenti, a far tempo dal 2005, è raddoppiato, raggiungendo al 31.12.2011 l'allarmante numero di oltre 6.500 procedimenti.

L'incremento delle cause sopravvenute è riconducibile non solo al dimezzamento dei termini per proporre appello (passati da un anno a sei mesi), ma anche alla generale evoluzione della situazione occupazionale e dei rapporti di lavoro. Da rimarcare, in particolare, il forte incremento del numero dei procedimenti in materia di contratti c.d. precari (attualmente i pendenti sono 1.366), che negli ultimi anni sono diventati la tipologia contrattuale più utilizzata in tutti i settori, compreso quello del pubblico impiego. Inoltre, in ragione della crisi economica, le cause relative a licenziamenti o comunque a cessazione di rapporti di lavoro sono sensibilmente aumentate.

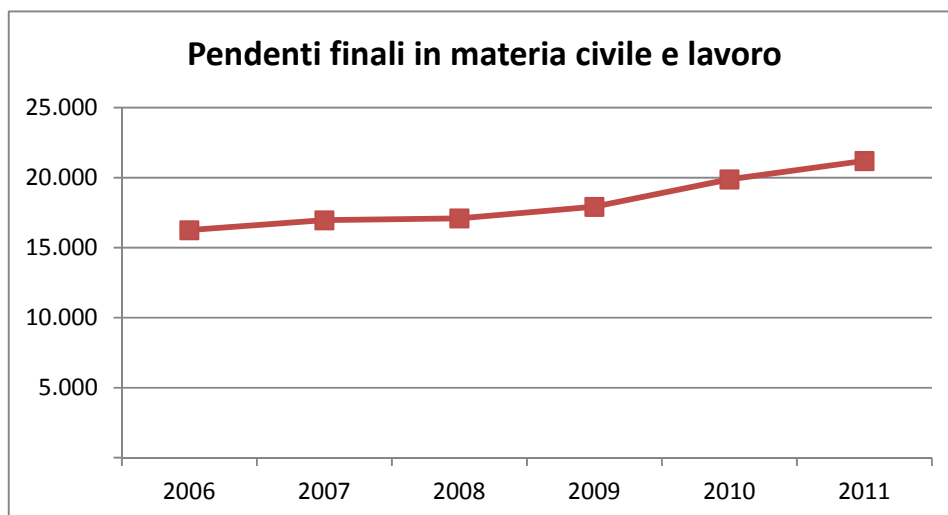
Va tuttavia osservato che la composizione del ruolo per anno riflette da un lato la tipica rapidità del rito del lavoro e dall'altro l'afflusso di fascicoli recenti, concentrandosi la pendenza per l'89% nel 2010 e nel 2011.



Per far fronte a quest'allarmante situazione e per raggiungere l'obiettivo della riduzione o quanto meno del contenimento della pesante pendenza è stata inoltrata richiesta di pubblicazione urgente e straordinaria al C.S.M. dei due posti vacanti e si è provveduto all'applicazione endodistrettuale turnaria di due magistrati per il primo semestre 2012, a seguito di interpello al quale hanno generosamente risposto tutti i colleghi della sezione lavoro del Tribunale di Milano e altri giudici dei Tribunali del Distretto.

Come misure organizzative di breve periodo, nel 2012 sono previste, in base a un impegnativo progetto della presidenza e dei consiglieri della Sezione lavoro, due udienze in cui verranno accorpate e anticipate cause, fissate nel 2013 e nel 2014, che presentano elementi di serialità, in modo da ridurre le pendenze e consentire fissazioni più ravvicinate delle cause sopravvenienti.

Il grafico che segue evidenzia l'incremento complessivo delle pendenze del settore civile della Corte dovuto principalmente alla Sezione lavoro.



I.2 L'andamento e le caratteristiche della giustizia civile e del lavoro nel Distretto

Con riferimento alla situazione del Distretto, l'analisi dei dati statistici forniti dal Bilancio di responsabilità sociale della Corte di Appello evidenzia che per l'anno 2010/11 le sopravvenienze complessive (riguardanti la Corte, i Tribunali del distretto e i Giudici di Pace) sono state 422.587. Con riferimento ai soli Tribunali le sopravvenienze ammontano a 272.639, in lieve crescita (+0,8%) rispetto all'anno precedente, con un generale aumento delle cause in materia di lavoro e previdenza, separazioni e divorzi, esecuzioni mobiliari e immobiliari: aumento, questo, legato alla difficile situazione economica in cui versa il Paese, tale da far ricorrere ai pignoramenti immobiliari anche per soddisfare modesti crediti.

Il numero dei procedimenti pendenti è pari a 224.041 e il totale delle cause sopravvenute nel Distretto è di 63 ogni mille abitanti, leggermente in aumento rispetto all'anno precedente.

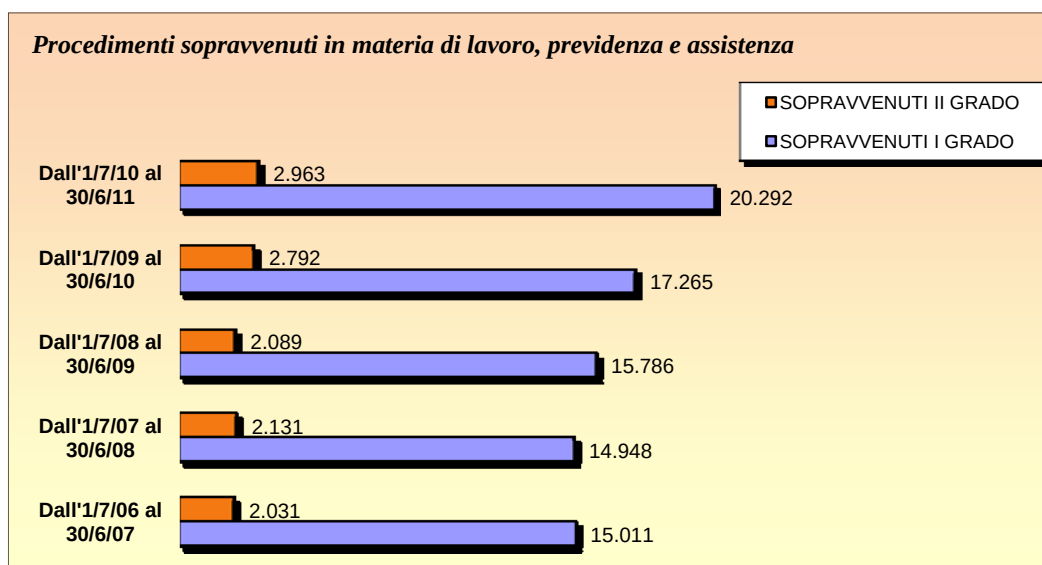
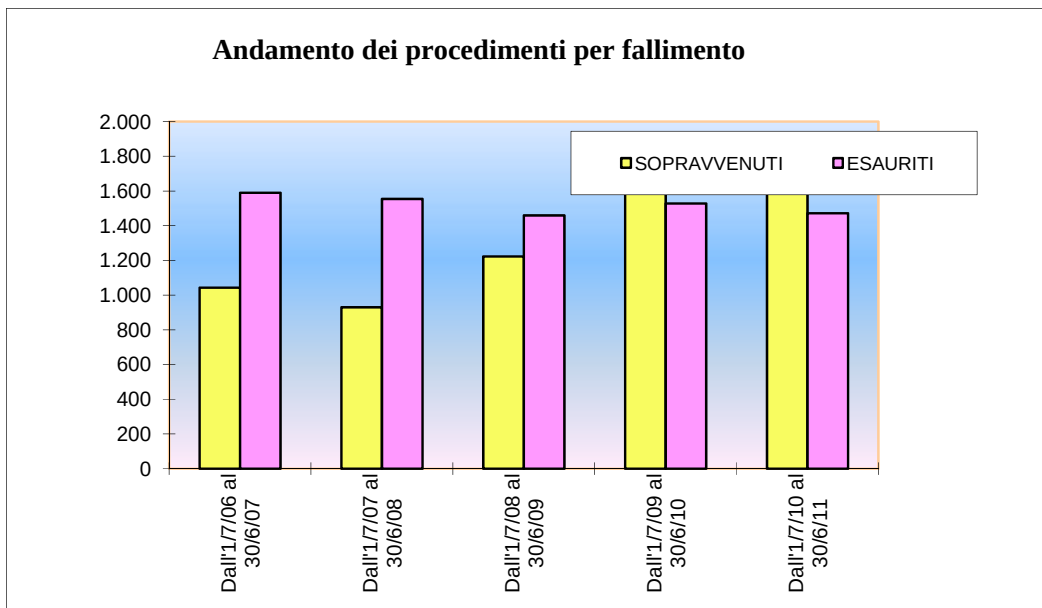
Quanto alla durata dei procedimenti, la cognizione ordinaria si definisce in primo grado mediamente in 25 mesi, il lavoro e la previdenza in 8, i divorzi in 7 e le separazioni in 6 mesi, l'esecuzione mobiliare in 8, le esecuzioni immobiliari in 33 e i fallimenti in oltre 5 anni.

Flusso dei procedimenti nei Tribunali del distretto

Materia	Sopravvenuti	Esauriti totali	Pendenti finali	Variazione sopravvenuti rispetto anno precedente
Cognizione ordinaria	38.616	42.312	83.049	-11%
Appello cognizione ordinaria	751	685	1.498	6%
Diritto Societario	140	1.050	609	-33%
Marchi e Brevetti	365	431	944	6%
Agraria	39	47	48	-19%
Famiglia	22.752	23.419	11.484	0%
Procedimenti speciali	98.814	97.531	18.273	-1%
Volontaria giurisdizione	38.177	33.622	33.947	0%
Lavoro	17.005	14.799	11.735	22%
Previdenza	3.287	3.342	2.822	-5%
Fallimenti	1.791	1.472	8.614	12%
Concordati preventivi e amm. controllate	188	166	443	-1%
Istanze di fallimento	4.638	4.526	1.425	15%
Procedimenti esecutivi mobiliari	34.827	31.956	22.969	7%
Procedimenti esecutivi immobiliari	11.249	5.996	26.181	16%
Totale complessivo	272.639	261.354	224.041	1%
Dati anno precedente	270483	272033	213029	
Variazione rispetto all'anno prec.	0,8%	-3,9%	5,2%	

Dai Tribunali del Distretto si è rilevato un generale aumento delle cause di esecuzione immobiliare (in particolare Milano, Monza, Varese, Pavia, Voghera, Lecco) legato all'attuale crisi economica e si sono sottolineati i ritardi nella chiusura delle procedure dovuti alla mancanza di offerte ai pubblici incanti.

Sempre in relazione alle segnalate difficoltà economiche, risultano in aumento le procedure fallimentari (Milano, Monza, Pavia, Lodi, Lecco) e le cause di lavoro (Milano, Monza, Busto Arsizio, Como, Voghera).



La generale crisi economica, come segnalato dal Tribunale di Milano, ha prodotto anche nel settore famiglia un sensibile incremento delle istanze volte a conseguire la corresponsione diretta degli assegni periodici da parte del datore di lavoro dell'obbligato in presenza di un suo protratto inadempimento, così come nettamente prevalenti sono i ricorsi per la modifica delle condizioni di separazione o di divorzio incentrate sull'aspetto economico e patrimoniale e, in specie, sulla pretesa riduzione dell'ammontare degli

assegni rapportata alla perdita del posto di lavoro o al decremento degli emolumenti e delle componenti reddituali, comprese quelle derivanti da attività libero-professionali.

Il Tribunale di Busto Arsizio segnala che sono in forte ascesa le azioni di risarcimento da responsabilità professionale per colpa medica ed elenca anche l'aumento delle cause di separazione e divorzio che rappresentano, in assoluto, buona parte del numero complessivo dei giudizi civili presso la sede centrale.

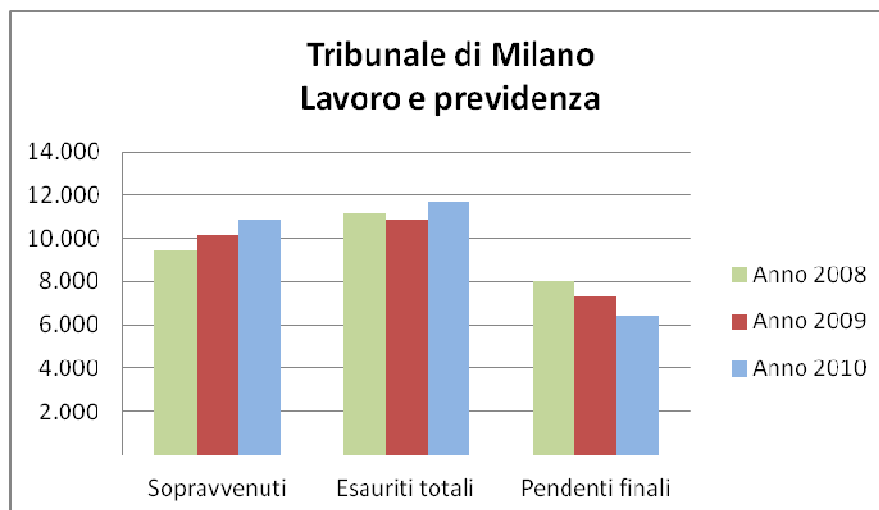
Il Tribunale di Milano evidenzia il significativo fenomeno delle controversie aventi ad oggetto la tutela del cittadino-consumatore e degli interessi diffusi in materia di tutela della salute nei settori farmaceutico e dei prodotti alimentari.

Sono viceversa in diminuzione le cause societarie (Como, Lecco, Sondrio), probabilmente per gli scarsi risultati delle impugnazioni di bilancio.

Il Tribunale di Lecco richiama le difficoltà nell'organizzare le sempre più numerose pratiche per amministrazioni di sostegno (in sensibile aumento anche a Varese), con necessità di fornire precise informazioni all'utenza e di formare amministratori capaci; sul punto Milano enuncia i benefici derivanti dall'istituzione, nella primavera del 2011, di uno sportello informativo, con compiti di accoglienza e consulenza al pubblico, rafforzati dalla presenza di un assistente sociale competente.

Resta confermato, per il **Tribunale di Milano**, il dato indicativo della consolidata diminuzione della pendenza dovuta alla costante capacità del settore civile di smaltire un numero di procedimenti superiori alle sopravvenienze. Nell'ultimo anno, infatti, a fronte di 42.616 nuovi procedimenti, vi è stato l'esaurimento di 45.107 cause, dato di particolare rilievo ove si consideri che nel periodo in esame il Tribunale di Milano ha sofferto una situazione di gravissima carenza di organico con scoperture sempre superiori al 10%.

Vanno in particolare segnalati i risultati raggiunti, con encomiabile sforzo, dai Giudici della **Sezione Lavoro** di quel Tribunale che, pur in sofferenza di organico, sono riusciti non solo ad assorbire l'incremento delle sopravvenienze (pari alla fine del 2011 al 30% circa) ma a ridurre ulteriormente i tempi di durata dei processi, dimezzati nel giro di pochi anni in quanto passati dai 12,8 mesi del 2007 ai 6,6 mesi del 2011.



La buona *performance* del settore civile riflette i risultati raggiunti dai progetti di innovazione e telematizzazione già da tempo avviati e proseguiti lo scorso anno con la sperimentazione della **gestione telematica di atti** connessi al processo civile, costruiti all'origine e non più digitalizzati *ex post*. Si prevede, ad esempio, l'invio di atti difensivi telematici alle cancellerie, cui segue la procedura di accettazione che li rende visibili ai difensori di controparte in tempo reale e senza la necessità di accedere agli uffici di cancelleria.

E' inoltre proseguita l'attività di notifiche e comunicazioni di cancelleria telematiche con un notevole abbattimento delle spese di spedizione e dei tempi di notifica ridotti drasticamente a pochi minuti per la gestione dell'intero ciclo della comunicazione e un sensibile risparmio del tempo di lavoro degli addetti alle cancellerie.

Le comunicazioni telematiche a valore legale inviate dal Tribunale di Milano sono oggi pari al 58% del totale delle comunicazioni telematiche trasmesse da tutti gli uffici giudiziari italiani per i quali è in vigore il decreto ministeriale previsto dall'art. 51 del D.L. n. 112 del 2008 e successive modifiche.

Questo dato ha positivamente inciso sulle tre sezioni UNEP (esecuzione, penale e civile), portando una riduzione complessiva del lavoro pari al 32%.

Resta tuttavia la difficoltà dell'UNEP a fronteggiare il lavoro quotidiano che non si esaurisce nelle sole notifiche civili attualmente effettuate mediante comunicazioni telematiche, ma che coinvolge attività nevralgiche nell'espletamento e nel funzionamento della "macchina" giudiziaria.

Occorre inoltre sottolineare l'incremento registrato nel settore esecuzioni (+3,8%) e nel settore penale (+ 4,4%), a fronte di una relevantissima persistente scopertura di risorse umane, con l'effettiva presenza di sole 143 unità sulle 239 previste in pianta organica e una percentuale di distacchi pari al 3% per la Corte di Appello e al 5,8% per il Tribunale.

La presenza di alcuni ostacoli e difficoltà del sistema informatico nazionale cui è collegato il Tribunale di Milano ha comportato peraltro, nel periodo tra ottobre 2010 e aprile 2011, frequenti attività di manutenzione rese necessarie dal nuovo carico di accessi da cui sono derivati problemi di affidabilità e disagi per l'utenza.

Gli strumenti telematici sono distribuiti nel resto del distretto in modo non omogeneo, creando in alcuni casi perplessità e critiche. Solo il decreto ingiuntivo telematico sembra avere avuto applicazione generalizzata e soddisfacente.

II. La giustizia penale

II.1 La Corte di Appello

I dati registrati per la Corte di Appello impongono, ancor più che nell'anno precedente, la massima attenzione.

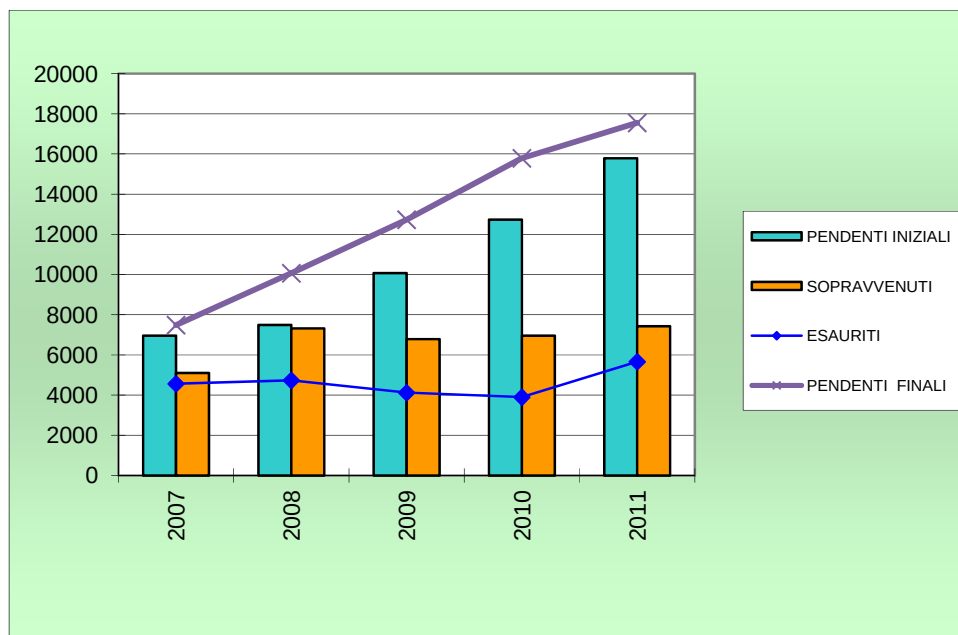
A fronte dei 3.899 procedimenti definiti nel 2010, nell'anno 2011 il numero delle definizioni è cresciuto sino a 5.665 procedimenti, con un aumento della produttività di circa il 45%: dato che però non appaga perché ancora inferiore, e in modo non trascurabile, al numero delle sopravvenienze dei procedimenti che, pur se ormai quasi costante negli ultimi 4 anni, si è attestato a quota 7.428.

Ciò ha comportato che le pendenze finali, in crescita esponenziale dal 2006 - quell'anno furono 6.957 -, sono passate da 15.790 del 31 dicembre 2010 al preoccupante numero di 17.553 del 31 dicembre 2011: in soli cinque anni, dal 2006 al 2011 le pendenze, passando da 6955 a 17.553, sono più che raddoppiate!

Procedimenti penali in giudizio presso la Corte di Appello

Anno	Pendenze iniziali	Iscrizioni	Definiti	Pendenze finali
2007	6955	5102	4567	7490
2008	7490	7317	4737	10070
2009	10070	6785	4123	12732
2010	12732	6957	3899	15790
2011	15790	7428	5665	17553

Come si evidenzia nel riquadro che segue, permane quindi anche per quest'anno un preoccupante squilibrio tra il numero dei procedimenti pendenti, in costante aumento, e quello dei procedimenti definiti.



L'ufficio Statistica della Corte di Appello ha disaggregato i dati numerici relativi alle Corti di Assise e alla Sezione Penale Minori della Corte di Appello.

Quelli pendenti innanzi alle Corti di Assise sono in leggero aumento rispetto all'omologo dato registrato nell'anno precedente, passando da 70 a 73, anche se è cresciuta la capacità di esaurimento dei processi, da 53 a 68.

Procedimenti penali in giudizio presso le Corti di Assise di Appello

Anno	Pendenze iniziali	Iscrizioni	Definiti	Pendenze finali
2006	39	49	50	38
2007	38	56	49	45
2008	45	47	54	38
2009	38	49	44	43
2010	43	80	53	70
2011	70	71	68	73

Il numero dei procedimenti penali pervenuti alla Sezione Minori della Corte di Appello nel periodo di osservazione ha registrato nel corso dell'ultimo anno un'apprezzabile riduzione (120 i sopravvenuti nel 2009, 176 nel 2010 e 81 nel 2011).

Per contro, si è ridotto il tasso di definizione dei procedimenti che è passato da 101 a 81; stabili le pendenze finali.

Procedimenti penali in giudizio presso la Sezione Minori della Corte di Appello

Anno	Pendenze iniziali	Iscrizioni	Definiti	Pendenze finali
2006	148	107	104	151
2007	151	79	109	121
2008	121	124	80	165
2009	165	120	104	181
2010	181	176	101	256
2011	256	81	81	256

Le indicazioni ora riportate non possono non influire sulla durata dei procedimenti penali che si celebrano innanzi alla Corte di Appello, i cui tempi di definizione risultano in costante aumento.

Nella tabella sottostante è riportata la durata effettiva dei procedimenti penali, calcolata come differenza dalla data di definizione a quella d'iscrizione del fascicolo.

Durata media dei fascicoli penali (per anno di definizione)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Durata media (in mesi)	12,78	14,17	13,74	13,96	15,77	22,26

I fascicoli con almeno un imputato detenuto, trattati notoriamente secondo predeterminati criteri di priorità, sono stati definiti in tempi molto brevi (meno di quattro mesi nel 2010 e poco più di tre mesi nel 2011). I fascicoli relativi a imputati non sottoposti a custodia cautelare, invece, duravano poco meno di due anni nel 2010 e nel 2011 sono durati due anni e tre mesi.

Durata media dei fascicoli penali con e senza detenuti

anno di definizione	durata media (in mesi)		
	fascicoli senza detenuti	fascicoli con almeno un detenuto	TOTALE
2010	21,92	3,69	15,77
2011	27,03	3,3	22,26

In prospettiva, se non interverranno fattori in grado di operare un'inversione di tendenza, il dato è destinato a crescere ulteriormente. Alcuni correttivi sono già stati avviati, operando le opportune modifiche tabellari per raggiungere una maggiore perequazione dei carichi dei procedimenti tra le varie Sezioni, ma è necessario continuare a intervenire nel modo più efficace e strutturale su una situazione che desta apprensione.

Per comprenderne la gravità basti pensare che la Commissione flussi, nel redigere la relazione preliminare della formazione della proposta tabellare per il triennio 2012/2014, ha calcolato che, per non incrementare ulteriormente la pendenza dei procedimenti, sarebbe necessario nel prossimo anno incrementare la produttività dei procedimenti esauriti di un ulteriore 29,7% rispetto ai valori del giugno del 2011 per portarla a circa 6.800/6.900 fascicoli esitati ogni anno.

Gli interventi correttivi, congiunti a quelli di struttura e di sistema, sono dunque non più eludibili anche perché, ove si mantenesse l'odierno squilibrio tra i procedimenti pervenuti e quelli esauriti, la durata prognostica dei procedimenti nel 2014 raggiungerebbe il valore di 4,3 anni.

Il compito non risulta agevolato dal tasso di scopertura del personale togato e amministrativo che ha raggiunto i livelli già descritti. Proprio l'insufficienza del personale amministrativo rappresentò la premessa della decisione del Presidente della Corte di Appello, in data 17 ottobre 2006, di ridurre il numero delle udienze settimanali limitandone la durata sino alle 14,00 e stabilendo criteri di priorità nella fissazione e trattazione dei procedimenti. In quel modo fu possibile recuperare risorse lavorative del personale di cancelleria ed amministrativo da convogliare verso il settore della esecuzione delle sentenze penali, a quel tempo in grave sofferenza.

Quella decisione, peraltro revocata da un provvedimento del 2010 di segno contrario del Presidente della Corte, con il quale venne ripristinata la celebrazione delle udienze penali in tutti i giorni feriali della settimana e la possibilità di prosecuzione delle udienze al pomeriggio, produsse effetti negativi incrementando il valore della pendenza dei giudizi in attesa di trattazione.

Pendenza aumentata per fattori positivi, quali la maggiore produttività dei giudici di primo grado o talune modifiche legislative, come l'abrogazione del c.d. patteggiamento in appello; ma anche per effetto di circostanze meno virtuose, quali il crescente ricorso all'appello che, alla luce dei ridotti termini di prescrizione dei reati, alimenta la speranza di trarre vantaggi impropri dalla limitata funzionalità della struttura giudiziaria.

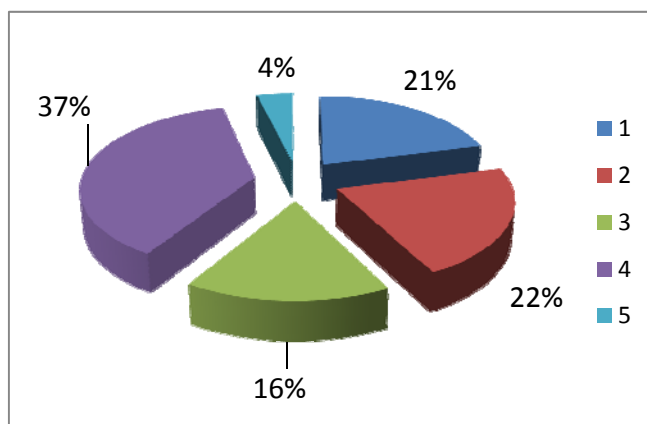
Tornando all'esposizione dei tratti problematici che si traggono dalla mera osservazione della 'fotografia' della domanda giudiziale, bisogna rilevare che rappresentano fattori di rallentamento complessivo della risposta giudiziaria anche il numero più che raddoppiato nel 2010/11 dei c.d. maxi-procedimenti - relativi a più di 15 imputati ovvero a più di 40 capi di imputazione - pervenuti alla cognizione della Corte di Appello; così come il numero dei procedimenti definiti con più di 15 parti civili, passati da 5 a 12.

Resta da compiere ancora molto lavoro per intervenire sull'efficienza della complessiva struttura giudiziaria nel settore penale della Corte di Appello. A tale compito ci si sente sollecitati anche dagli indirizzi contenuti nella recente Circolare del C.S.M. relativa alla predisposizione delle tabelle per il prossimo triennio (cfr., in particolare, il paragrafo 34.3.) lì dove, ad esempio, rammenta ai Presidenti di Sezione di non trascurare i benefici effetti conseguenti alla preliminare selezione delle impugnazioni, ai fini dell'eventuale immediata dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione a norma dell'art. 591 c.p.p.

Occorre ridisegnare la struttura operativa della Corte di Appello e rivisitare gli attuali assetti della ripartizione delle materie fra le varie Sezioni, in modo da incidere profondamente sulla sua capacità di fornire efficaci risposte alle domande di giustizia della società e in tempi più contenuti.

Il grafico che segue rappresenta la distribuzione delle pendenze dei procedimenti al 31 dicembre 2011 fra le cinque Sezioni della Corte.

Distribuzione delle pendenze al 31 dicembre 2011 per Sezione



Già nel giugno del 2011, all'esito di un concorso interno, è stato possibile aumentare il numero dei giudici assegnati alla quinta Sezione penale, portandoli a 8 consiglieri e 2 presidenti, al pari quindi delle altre quattro Sezioni.

La quinta Sezione è chiamata a gestire la significativa funzione affidata dalla legge alla Corte di Appello in materia di rapporti con le Autorità Giudiziarie straniere, nella consapevolezza che la reciproca assistenza giudiziaria internazionale costituisce un valido strumento per contrastare la criminalità transnazionale e al tempo stesso garantire l'effettività delle decisioni definitive di condanna.

Rogatorie internazionali, estradizioni verso l'estero, consegne di detenuti in base a mandati di arresto europei, trasferimenti all'estero di detenuti stranieri per l'espiazione delle pene e delibazioni di sentenze straniere rappresentano procedimenti che la Corte definisce, per la parte di propria competenza, con tempestività e senza che si accumuli arretrato.

In particolare, le procedure di consegna alle Autorità Giudiziarie straniere di persone ricercate in esecuzione dei mandati di arresto europei, sono caratterizzate da varie fasi scandite da brevi termini perentori, che si sono sempre concluse nei termini di legge, per la proficua organizzazione del lavoro da parte dei magistrati addetti al settore e del personale di cancelleria, con reperibilità giornaliera e turni di servizio anche nei giorni festivi.

Al notevole incremento delle rogatorie internazionali (oltre 800 nel 2011) ha fatto seguito un adeguamento della struttura con l'utilizzo di personale di polizia giudiziaria per accertamenti che la Corte ora può compiere direttamente, senza delegarli al G.i.p..

Per effetto poi di un recente provvedimento di modifica tabellare del novembre 2011, a seguito dell'aumento del numero dei giudici chiamati a comporre la Sezione V, è stata incrementata la competenza della stessa, attribuendole anche la gestione di procedimenti di cd. competenza ordinaria, alleggerendo in tal modo il carico di attribuzioni delle rimanenti Sezioni, in particolare di quello della Sezione seconda, da tempo in palese affanno.

Tale intervento è stato deciso avvalendosi del prezioso contributo di conoscenza fornito dalla Commissione Flussi, organismo che, come è noto, vede opportunamente ampliato il proprio rilievo nella Circolare del C.S.M. del 27 luglio 2011 sulla formazione delle tabelle 2012/14, prevedendosi (§ 3.2) nella relativa procedura la sua obbligatoria consultazione preventiva.

Sarà necessario anche migliorare gli strumenti valutativi per determinare l'effettivo indice di difficoltà dei singoli procedimenti (la cd. pesatura del procedimento), operazione, questa, utile per compiere la corretta suddivisione tra le Sezioni di equivalenti carichi di lavoro e per individuare in modo ottimale l'attribuzione delle materie di competenza specifica di ogni Sezione.

In tale contesto l'imminente elaborazione delle proposte tabellari per il triennio 2012/14 e l'elaborazione del relativo Documento Organizzativo Generale rappresentano appuntamenti istituzionali che costituiranno significative occasioni di approfondimento e studio, finalizzati a ridisegnare in termini di migliore efficienza l'architettura fondamentale della Corte di Appello.

II.2 Uffici GIP e GUP del Distretto

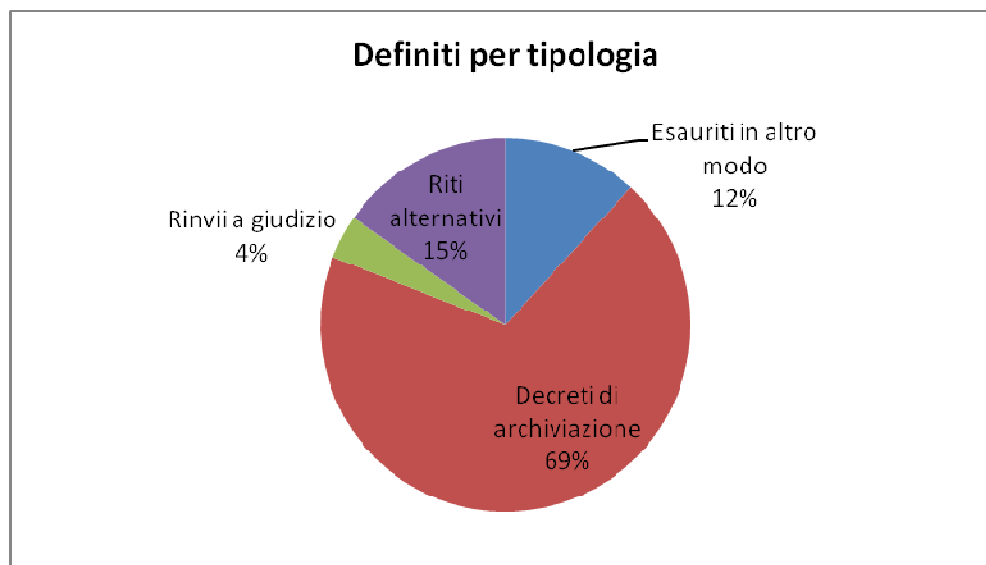
Dei circa 100.000 procedimenti pervenuti agli Uffici Gip e Gup del Distretto (100.093) nel periodo 1 luglio 2010 - 30 giugno 2011 le registrazioni dei procedimenti esauriti ammontano a poco meno di 93.000 (92.984), registrandosi una pendenza finale di 63.022 procedimenti.

Per consentire la lettura disaggregata per singolo Circondario del dato fornito si riporta lo schema seguente che, all'ultima riga orizzontale, indica le variazioni in aumento rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente dei procedimenti sopravvenuti, di quelli esauriti e delle pendenze finali.

Circondario	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti finali
Busto Arsizio	5.649	6.153	9.044
Como	6.909	7.002	4.585
Lecco	13.277	10.514	3.430
Lodi	3.849	2.136	3.814
Milano	45.421	42.136	23.303
Monza	8.816	10.906	3.185
Pavia	4.041	3.102	3.055
Sondrio	2.741	2.607	593
Varese	5.935	4.793	8.409
Vigevano	1.085	1.746	1.135
Voghera	2.370	1.889	2.469
TOTALE	100.093	92.984	63.022
Variazione rispetto allo scorso anno	16,9%	24,0%	4,2%

Quanto ai 92.984 procedimenti trattati, oltre quelli definiti con decreti di archiviazione per una quota pari al 69% o in altro modo per una incidenza del 12%, va rilevato che 14.214 procedimenti, pari al 15%, sono stati definiti con riti alternativi e soltanto 3.534, pari a circa il 4%, con decreti di rinvio a giudizio.

A tale proposito torna utile riportare due schemi riassuntivi: la prima rappresentazione grafica illustra la percentuale delle specifiche modalità di definizione rispetto al totale dei procedimenti esauriti; la seconda tabella riporta i tempi che sono stati necessari per la definizione del procedimento a seconda della modalità di definizione (decreti di archiviazione, rinvii a giudizio etc.), assumendo rilievo il dato che tra i procedimenti trattati con riti alternativi, poco meno della metà (6.706) risultano definiti entro sei mesi, e più di due terzi (10.108) entro un anno.



Tempi di definizione dei procedimenti

Definiti per durata	Esauriti in altro modo	Decreti di archiviazione	Rinvii a giudizio	Riti alternativi
entro 6 mesi	7.666	51.589	1.501	6.706
da 6 mesi a 1 anno	1.580	6.939	1.427	3.402
da 1 a 2 anni	1.472	4.878	512	2.322
oltre 2 anni	301	811	94	1.784
Totale complessivo	11.019	64.217	3.534	14.214

Tra i vari Circondari occupa un ruolo prevalente quello che fa capo a **Milano** che amministra un territorio ove risiedono 2,6 milioni di abitanti, pari a circa il 27% dell'intera popolazione della regione Lombardia. Si giustifica pertanto uno sguardo dettagliato alla realtà della Sezione Gip/Gup del Tribunale di Milano.

La Sezione ha fatto registrare un aumento della produttività passando da 35.146 definizioni a 40.306, e ciò a dispetto della scopertura di sette posti tra il personale della magistratura e l'erosione del numero del personale amministrativo, valutabile nella misura del 25%. Le sopravvenienze, però, sono aumentate in misura considerevole passando da 30.520 a 45.501.

Nella relazione di riferimento si segnala l'aumento dei provvedimenti definitivi a seguito di riti alternativi (546 per giudizi abbreviati e 533 patteggiamenti) oltre a 7.916 decreti penali, opposti peraltro solo nel 30% dei casi. Tra quelli con rito abbreviato, la celebrazione del procedimento c.d. 'Infinito' a carico di 119 imputati da solo ha prodotto effetti apprezzabili di alleggerimento del lavoro del Tribunale.

Va menzionato anche il numero delle ordinanze di convalida di arresti e dei provvedimenti cautelari personali o reali adottati nel periodo di osservazione: i primi 1.378, i secondi 2.522.

II.3 I Tribunali del Distretto

Nello stesso periodo di osservazione sono pervenuti ai Tribunali Ordinari e alle Sezioni Distaccate 33.207 procedimenti con un incremento rispetto all'anno precedente pari al 7,4%.

Il numero dei procedimenti esauriti è risultato pari a 31.254, superando quello dell'anno precedente nella misura del 4,9%. Per contro, le pendenze finali, pur mantenutesi costanti a Milano, Sondrio, Vigevano e Voghera, hanno raggiunto il numero di 21.345 procedimenti, con un incremento rispetto all'analogo periodo precedente pari al 10,1%.

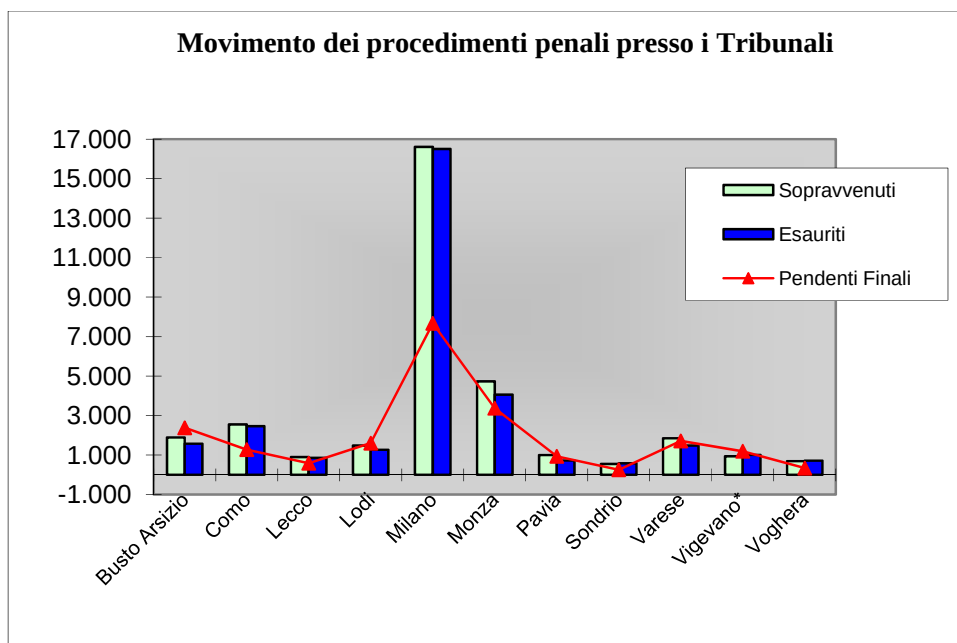
La tabella che segue riporta il dato totale disaggregato con riferimento ai singoli Circondari.

Procedimenti penali in giudizio presso i Tribunali ordinari e le Sezioni distaccate del Distretto: dibattimento e appello (01/07/10 - 30/06/11)

Circondario	Pendenti Iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti Finali
Busto Arsizio	2.064	1.891	1.572	2.383
Como	1.190	2.554	2.465	1.279
Lecco	549	897	858	588
Lodi	1.388	1.485	1.269	1.604
Milano	7.571	16.607	16.505	7.673
Monza	2.698	4.734	4.059	3.373
Pavia	668	998	726	940
Sondrio	287	556	588	255
Varese	1.348	1.848	1.480	1.716
Vigevano*	1.266	940	1.012	1.194
Voghera	363	697	720	340
TOTALE	19.392	33.207	31.254	21.345
Variaz. risp. anno precedente		+ 7,4%	+ 4,9%	+ 10,1%

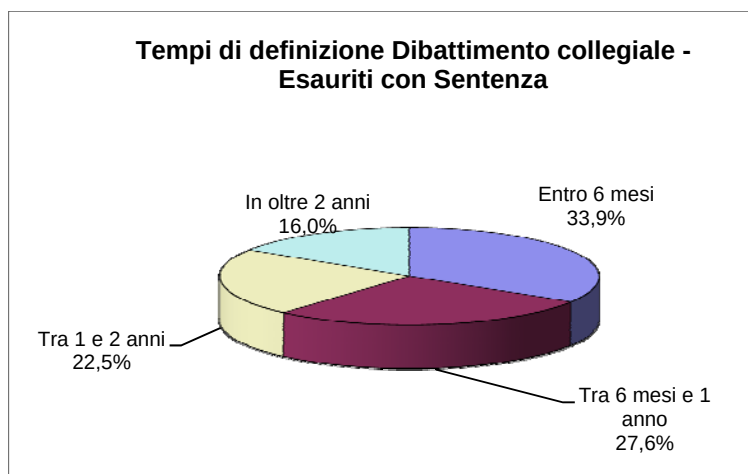
*Non è riportato il dato della Sezione distaccata di Abbiategrasso.

Il grafico sottostante ben sintetizza l'andamento di sopravvenuti, esauriti e pendenze finali nei Tribunali del Distretto, segnalandosi che il 35.9% delle pendenze complessive è in carico al Tribunale di Milano.

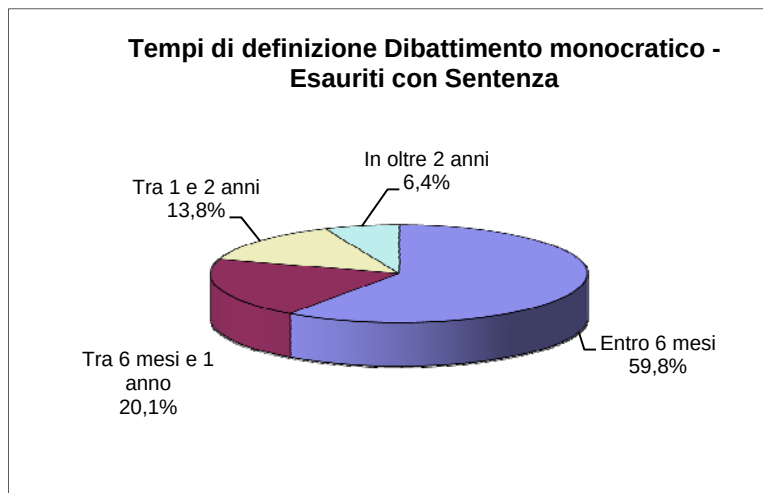


Al pari di quanto illustrato per gli Uffici Gip-Gup, anche per i Tribunali del Distretto è importante segnalare quali sono stati i tempi necessari per esitare le domande di giustizia.

I tempi di definizione dei procedimenti celebrati innanzi ai Tribunali in composizione collegiale sono contenuti entro i sei mesi nel 37% dei casi e per il 63% entro un anno.



Quanto ai Tribunali monocratici del Distretto, le percentuali crescono sino al 61% del totale per quelli definiti entro sei mesi e raggiungono l'81% con riguardo a quelli definiti entro un anno.



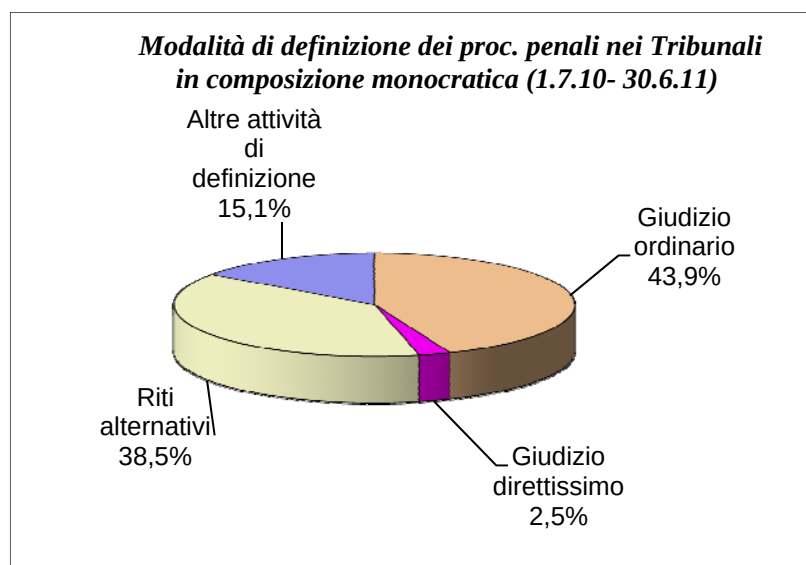
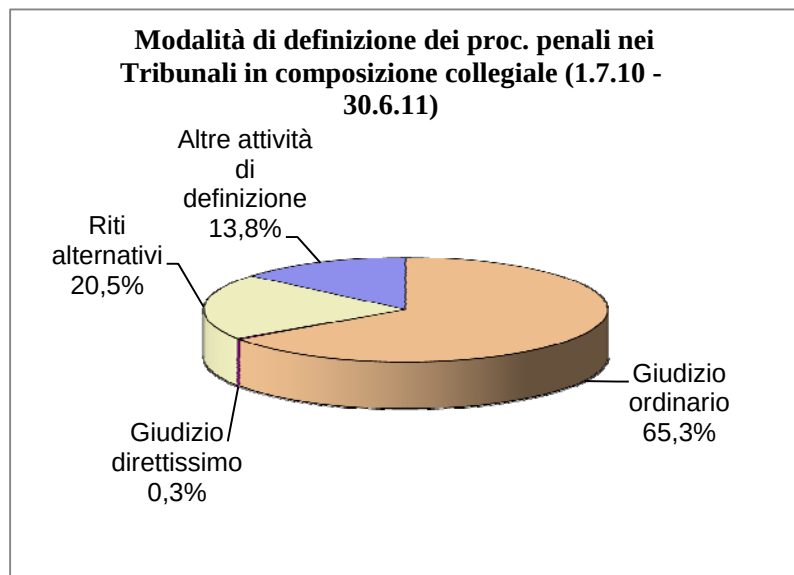
I valori medi dei Tribunali del Distretto risultano leggermente inferiori a quelli del Tribunale di Milano: la percentuale dei definiti innanzi al Tribunale Collegiale in sei mesi cresce dal 37% al 45% e quella dei definiti entro un anno passa dal 63 % al 73%; quanto al Tribunale monocratico si passa dal 61% al 69% per quelli esauriti in sei mesi e dall'81% all'87 % per quelli conclusi entro un anno.

Sembra emergere, quindi, una relazione 'virtuosa' tra la dimensione del Tribunale e la rapidità di esitazione delle domande di giustizia ad esso presentate.

Sempre con riguardo ai tempi di definizione dei procedimenti torna utile tenere presenti le percentuali di trattazione dei procedimenti mediante il ricorso ai riti alternativi. Nel 20,5% di quelli celebrati innanzi al Tribunale in composizione collegiale la definizione è stata conseguita adottando riti alternativi; percentuale che cresce sino al 38,5% in quelli svoltisi innanzi al Tribunale in composizione monocratica.

E' evidente che il ricorso ancora troppo limitato ai riti alternativi al dibattimento incide in modo negativo tanto sulla capacità dei Tribunali del Distretto di trattare in modo efficiente la mole di procedimenti che pervengono annualmente alla loro cognizione, quanto sui tempi di definizione dei giudizi.

Le rappresentazioni grafiche che seguono rendono evidente l'incidenza imponente dei giudizi celebrati con rito ordinario rispetto al totale.



Stringendo il cono di luce sul **Tribunale di Milano** si rinvergono segnali confortanti se paragonati ai risultati conseguiti nel periodo di osservazione precedente all'attuale.

È calato, anche se di poco, il numero - al netto dei procedimenti instaurati innanzi alle Sezioni distaccate del Tribunale - dei procedimenti pendenti, passati da 6.205 a 6.119. Quasi stazionario il numero di quelli trattati innanzi al giudice monocratico,

passati da 5.574 del 2009/2010 ai 5.542 attuali. Quelli svoltisi innanzi al Tribunale in composizione collegiale, prima 631, sono oggi 577.

I risultati ora richiamati assumono un maggior connotato positivo dovendosi tener conto che in tutte le aree di specializzazione le Sezioni penali sono state impegnate nella celebrazione di dibattimenti di notevole difficoltà e di imponente mole. E ciò a tacere del fatto che nel corso dell'anno sono stati trattati quattro procedimenti a carico dell'ex Presidente del Consiglio dei Ministri, di notorio e notevole impatto mediatico. Inoltre, la riduzione delle pendenze è stata registrata sebbene i procedimenti sopravvenuti nel periodo di osservazione siano stati maggiori di quelli del 2009-10. Quelli monocratici pervenuti - ci si riferisce sempre ai dati relativi al solo Tribunale di Milano e non anche alle Sezioni distaccate - sono stati 14.501, a fronte dei 13.909 dell'anno passato; quelli collegiali sono rimasti pressoché stazionari, 810 in luogo di 820.

Ulteriore nota positiva è rappresentata dalla durata media, nel solo Tribunale, dei procedimenti che, sostanzialmente stazionaria, registra leggerissimi miglioramenti: se celebrati con rito monocratico necessitano di 151 giorni e se celebrati innanzi al Tribunale collegiale durano in media 290 giorni.

La tabella che segue riporta sinteticamente le annotazioni dei tempi medi in esame che si sono registrate nel corso degli anni 2008/2011.

Durata media dei procedimenti penali celebrati nel solo Tribunale di Milano

Tipo di procedimento	a.g. 2008/09	a.g. 2009/10	a.g. 2010/11
Rito monocratico	163	149	151
Rito collegiale	280	287	290

In tutte le relazioni pervenute, i Presidenti dei **Tribunali del Distretto** lamentano in modo vibrante le rilevanti scoperture dell'organico dei magistrati che raggiungono, in alcuni casi, vette significative. A Lecco, ad esempio, la scoperta dei giudici tocca il 25%; a Como quella del 24%; Vigevano e Sondrio lamentano vuoti di organico del 20%.

Così come è generalizzata la segnalazione delle forti disfunzioni conseguenti allo sfasamento dei tempi di trasferimento e tramutamento dei magistrati, assai spesso

gravati da impegni istituzionali extragiudiziali, quali ad esempio la partecipazione alla commissione per gli esami di uditori o procuratori legali.

A Busto Arsizio e Varese le doglianze si estendono all'insufficienza delle piante organiche che non tengono in conto le modifiche rilevanti compiutesi negli anni nei territori di competenza.

Sono generalizzate anche le segnalazioni di carenza di personale amministrativo, spesso in rilevanti ruoli di dirigenza, e sempre in misura preoccupante. Il Presidente del Tribunale di Busto Arsizio la indica nella misura del 22%. In quote non dissimili si registrano carenze a Como, Lodi, Sondrio.

Nonostante le insoddisfacenti disponibilità di strumenti informatici, a volte anche obsoleti, e a dispetto di indici di avvicendamento tra i giudici assai elevati - fenomeno che com'è ovvio ostacola i processi di specializzazione - i risultati conseguiti tanto nel settore civile quanto in quello penale dei vari Tribunali del Distretto risultano moderatamente soddisfacenti.

In alcune realtà si registrano lievi contrazioni del numero delle pendenze dei procedimenti. In controtendenza, invece, si collocano i Tribunali di Monza, Como, Lecco e Varese con riferimento al settore penale.

Passando ad esaminare le tipologie di reati con riferimento ai quali si registrano dati in aumento, l'attenzione si focalizza, soprattutto nei Tribunali di Milano, Busto Arsizio, Como e Lodi, sui reati in danno dei soggetti deboli, contro la libertà sessuale, relativi alla pornografia e di *stalking*, quest'ultimi talora denunciati strumentalmente per l'ottenimento di benefici in sede di separazione coniugale.

I delitti di bancarotta, sostanzialmente stazionari nel numero nel Distretto, registrano un aumento in alcune località industriali quali Milano e Como.

I reati connessi all'immigrazione clandestina sono sempre in forte numero nelle località prossime all'aeroporto della Malpensa interessando i Circondari dei Tribunali di Busto Arsizio e Varese.

In diminuzione risulta la consumazione dei reati colposi, fatta eccezione per i Tribunali di Como, Lodi e Sondrio.

II.4 Gli uffici di sorveglianza e il carcere

Al Tribunale di Sorveglianza di Milano fanno capo l'Ufficio del Magistrato di Sorveglianza presso il Tribunale di Pavia, con competenza territoriale sui Circondari e sulle Case Circondariali di Pavia, Voghera e Vigevano, e l'Ufficio del Magistrato di Sorveglianza di Varese, che esercita la giurisdizione sui Circondari e sulle Case Circondariali di Varese, Busto Arsizio, Como, Lecco e Sondrio.

Il numero dei magistrati e del personale amministrativo che compone tale struttura giudiziaria risulta inadeguato ed insufficiente, soprattutto se messo a confronto con il numero dei magistrati e degli addetti degli altri grandi Tribunali di Sorveglianza, quali quelli di Roma e Napoli.

Dal raffronto emerge che il Tribunale di Sorveglianza di Milano prevede in organico un minor numero di magistrati e di personale amministrativo (15 magistrati e 43 unità amministrative) rispetto alle analoghe strutture di Napoli (19 magistrati e 54 unità amministrative) e Roma (17 magistrati e 75 unità amministrative). Ciò nonostante i dati statistici redatti dall'Ufficio D.A.P. del Ministero della Giustizia informano che al 30 aprile 2011 il numero dei detenuti condannati definitivi di competenza della struttura giudiziaria milanese è di molto superiore a quello che fa capo agli analoghi Uffici di Napoli e Roma: Roma 3.543, Napoli 3.012, Milano 4.032 detenuti.

E ciò a tacere delle carenze di organico registrate dal Tribunale di Milano e dai collegati Uffici di Sorveglianza di Pavia e di Varese. In particolare, a Varese nel cui territorio di competenza vi sono 5 Case Circondariali che ospitano complessivamente 1.210 detenuti, dei due posti di magistrato previsti in organico uno risulta scoperto dal giugno 2010 e per l'altro è stato necessario disporre un'applicazione semestrale, poi prorogata per un ulteriore semestre.

È evidente che in tali condizioni non sempre è possibile fare fronte con tempestività e completezza alla domanda di giustizia che quotidianamente viene rivolta al Tribunale di Sorveglianza, con inevitabili ripercussioni sull'efficienza dell'esecuzione delle misure custodiali e dell'espiazione della pena.

Nonostante ciò, nella relazione del Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Milano si espongono le cifre di un'alta produzione di provvedimenti giurisdizionali.

Nella realtà milanese l'affidamento ordinario in prova al servizio sociale rappresenta la misura maggiormente accolta, con 965 concessioni a fronte di 2.125 decisioni in argomento. Anche l'affidamento terapeutico ex art. 94 d.p.r. 309/90 costituisce un istituto contraddistinto da un gran numero di concessioni: 377 a fronte di 597 decisioni di tale tipo. Ciò mostra come l'affidamento, nella forma ordinaria e per ragioni terapeutiche, rappresenti la misura alternativa di elezione, anche se si sono registrate numerose revoche degli affidamenti dovuti nella maggior parte dei casi alla ricaduta nell'uso di stupefacenti e in misura inferiore alla reiterazione di condotte criminose.

Ha rappresentato un fattore favorevole la semplificazione del rito che ha previsto la monocraticità delle decisioni relative alla liberazione anticipata, semplificazione che ha consentito di evadere le istanze con maggiore celerità rispetto al passato.

Merita di essere ricordato che la presenza del Centro Clinico presso l'Istituto penitenziario di Opera e San Vittore e della struttura esterna costituita dal Reparto di Medicina Penitenziaria presso l'Ospedale San Paolo di Milano ha dato luogo a una sorta di competenza specifica del Tribunale e dell'Ufficio di Sorveglianza presso i quali sono confluiti da varie Regioni condannati a pene elevate, affetti da gravi patologie e con spiccati caratteri di pericolosità sociale, anche sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41 *bis* Ord. Penit., in 119 casi destinatari di provvedimenti di rinvio dell'esecuzione della pena per motivi di salute.

Com'è noto il D.L. n. 211 del 22 dicembre 2011 ha modificato la detenzione domiciliare prevedendo l'innalzamento da 12 a 18 mesi della soglia di pena detentiva, anche residua, per l'accesso all'istituto in esame. Stime ministeriali prevedono il raddoppio dei detenuti che potranno beneficiare della suddetta forma detentiva, tanto che agli attuali circa 3.800 detenuti che ne beneficiano se ne potrebbero aggiungere altri 3.327.

Dunque, in caso di conversione in legge del D.L. citato, è possibile prevedere, sulla base della medesima proporzione di incremento stimata su base nazionale, che dagli attuali 195 detenuti ammessi dal Tribunale di Sorveglianza di Milano nel corso del 2011 si passerebbe a poco più di 350. Numero ancora esiguo se paragonato alle presenze di detenuti negli Istituti penitenziari di competenza del Tribunale (Bollate 1116 , Opera 1.317 e Milano San Vittore 1.651), che al 30 aprile 2011 erano pari a 4.084 unità, come illustrato nella tabella che segue, compilata a cura del D.A.P.

I valori che emergono su base distrettuale non si discostano da quelli del Tribunale di sorveglianza di Milano. Nel territorio del distretto, al 30 giugno 2011 sono risultati ammessi alla nuova misura dell'esecuzione della pena presso il domicilio 307 detenuti, a fronte di 1.023 richieste.

E' legittimo attendersi un parziale effetto deflativo dall'eventuale conversione in legge della presente innovazione legislativa, anche se si tratta di una misura alternativa che non riguarda una quota apprezzabile di detenuti (anche stranieri) privi di domicilio e, a fronte dell'ampliamento della misura alle condanne (residue o pari) a 18 mesi, non si prevede un aumento dei posti disponibili presso le comunità terapeutiche; condizione indispensabile per disporre la detenzione domiciliare in favore dei tossicodipendenti.

Istituto	Capienza						Detenuti presenti		
	regolamentare			tollerabile					
	D	U	Tot	D	U	Tot	D	U	Tot
Bollate	91	885	976	114	1.197	1.311	55	1.061	1.116
Busto Arsizio	0	167	167	0	297	297	0	433	433
Como	50	412	462	70	536	606	54	500	554
Lecco	0	54	54	0	60	60	0	63	63
Lodi	0	65	65	0	86	86	0	52	52
Milano San Vittore	73	639	712	111	1.016	1.127	104	1.547	1.651
Monza	65	340	405	119	607	726	111	727	838
Opera	19	954	973	23	1.488	1.511	6	1.311	1.317
Pavia	0	247	247	0	456	456	0	480	480
Sondrio	0	27	27	0	48	48	0	50	50
Varese	0	53	53	0	99	99	0	116	116
Vigevano	56	180	236	106	330	436	90	373	463
Voghera	0	163	163	0	253	253	0	202	202
Totale Regione	354	4.186	4.540	543	6.473	7.016	420	6.915	7.335

L'espulsione dei condannati stranieri non si è rivelato istituto di grande impatto, anche per le difficoltà di dare materiale esecuzione ai pochi provvedimenti di questo tenore.

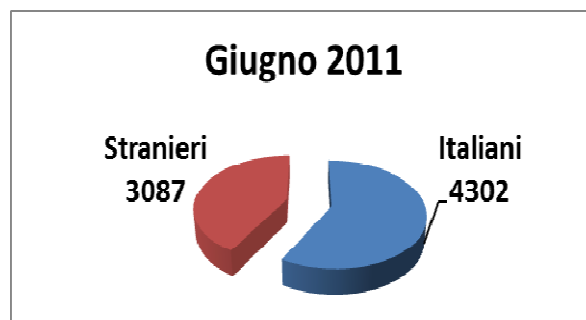
Si segnala la permanente grave situazione di **sovraffollamento** degli Istituti di pena di competenza, che caratterizza la quasi totalità delle 13 Case Circondariali di competenza della struttura giudiziale in esame. Emerge costantemente l'allarme collegato alla densità della popolazione carceraria presso gli Istituti di competenza; densità che ha ormai raggiunto valori identici a quelli anteriore all'entrata in vigore del provvedimento di clemenza di cui alla L. 241/06.

Con riguardo agli effetti indiretti del provvedimento di indulto va rilevato che si assiste, a far tempo dal 2007, alla continua crescita del numero dei detenuti in espiazione pena, mentre il valore numerico di quelli sottoposti alla misura della custodia cautelare in carcere rimane costante. I primi sono passati da 2.412 del 2007 a 3.649 per il 2010, mentre quelli in attesa di giudizio erano 3.344 nel 2007 e sono stati 3.390 nel 2010.

I dati di affollamento di maggior allarme si registrano presso la Casa Circondariale di Milano San Vittore, ove, a fronte di una capienza regolamentare complessiva di 712 detenuti e di una capienza tollerabile di 1.127 unità, alla data del 30 aprile 2011 sono risultati presenti 1.651 detenuti, numero che supera per il 50% la soglia tollerabile. Anche la Casa Circondariale di Monza, a fronte di 405 unità di capienza regolamentare e di una capienza tollerabile di 726 detenuti, ne ospita 838. Ancor più grave è la situazione del Carcere di Busto Arsizio per il quale la capienza regolamentare è di 167 detenuti, quella tollerabile è di 297 unità e alla data del 30 aprile 2011 erano presenti 433 detenuti.

Il totale della capienza regolamentare di detenuti dei 13 Istituti di pena di competenza del Tribunale di Sorveglianza è di 4.540 unità; ma i detenuti presenti risultano ben 7.335, in numero dunque superiore alla capienza tollerabile di 7.016. Per rendere evidente la criticità della situazione di sovraffollamento in tutte le realtà carcerarie è parso opportuno riportare la scheda statistica compilata alla data del 30 aprile 2011 ad iniziativa della Sezione di competenza dell'ufficio D.A.P..

Si riporta di seguito anche il grafico relativo alla composizione della popolazione carceraria differenziata in italiana e straniera che, al 30 giugno 2011, era pari al 42% del totale.



La tendenza alla crescita della popolazione carceraria del distretto viene confermata anche per l'annualità 2010/2011 con un aumento delle presenze pari a circa il 4%. Il provveditorato regionale per la Lombardia ha comunicato infatti che le presenze carcerarie che, al 30 giugno 2010, erano di 7.090 unità, al 30 giugno 2011 hanno raggiunto il valore di 7.389.

A miglior commento del preoccupante dato numerico ora riportato si riporta la nota di sconforto che si coglie nella relazione del Magistrato di sorveglianza di Varese. Egli pone in luce che nella realtà carceraria *"le condizioni di sovraffollamento superano ogni livello di tollerabilità e ledono in modo grave e non più giustificabile la dignità delle persone che vi sono ristrette, tanto da porre in serio dubbio la stessa legittimità, nelle condizioni date, dell'esercizio del diritto punitivo dello Stato"*.

Per altro verso, va segnalato che in tutte le strutture sono state realizzate, seppure in forme diverse e nonostante le generalizzate difficoltà, attività trattamentali dei detenuti, favorendo i percorsi individualizzati, fondati sulla responsabilizzazione personale e sull'offerta di interventi di istruzione, formazione e lavoro, propedeutici alla ricerca di processi di reinserimento sociale.

La reale obiettiva difficoltà della situazione sin qui rappresentata rende ancora più prezioso l'avvio di un progetto di intervento teso a migliorare l'accoglienza dei familiari dei detenuti di età minore, soprattutto nelle aree colloqui degli istituti penitenziari con la creazione di appositi spazi per il gioco e per l'intrattenimento dei bambini.

Con riguardo alle novità rilevanti del settore del lavoro penitenziario vanno segnalate le attività di dematerializzazione degli atti giudiziari del Tribunale di Milano che attualmente vede coinvolti 14 detenuti della Casa di reclusione di Bollate; esperimento che sta per essere esteso anche ai provvedimenti del Tribunale di Monza. Oltre alla realizzazione, sempre presso l'istituto di Bollate, di un capannone industriale

destinato al trattamento dei rifiuti, che potrebbe portare all'assunzione di circa 100 detenuti.

II.5 La giustizia minorile

In primo luogo bisogna segnalare la situazione del personale amministrativo del Tribunale per i Minorenni, assolutamente allarmante in rapporto alle molteplici incombenze di competenza. L'organico già irragionevolmente ridimensionato da 62 a 58 unità, risulta scoperto per 12 presenze; scoperture destinate in previsione ad aumentare per effetto dei pensionamenti e dei trasferimenti. Anche il numero dei magistrati assegnati al Tribunale appare assolutamente insufficiente in relazione alla misura ed alla natura degli affari.

Quanto alla gestione degli affari penali si registra nel periodo di osservazione la riduzione della pendenza dei procedimenti innanzi al G.i.p., passati dai 2.019 del periodo 2009-10 ai 1.704 del 2010-11.

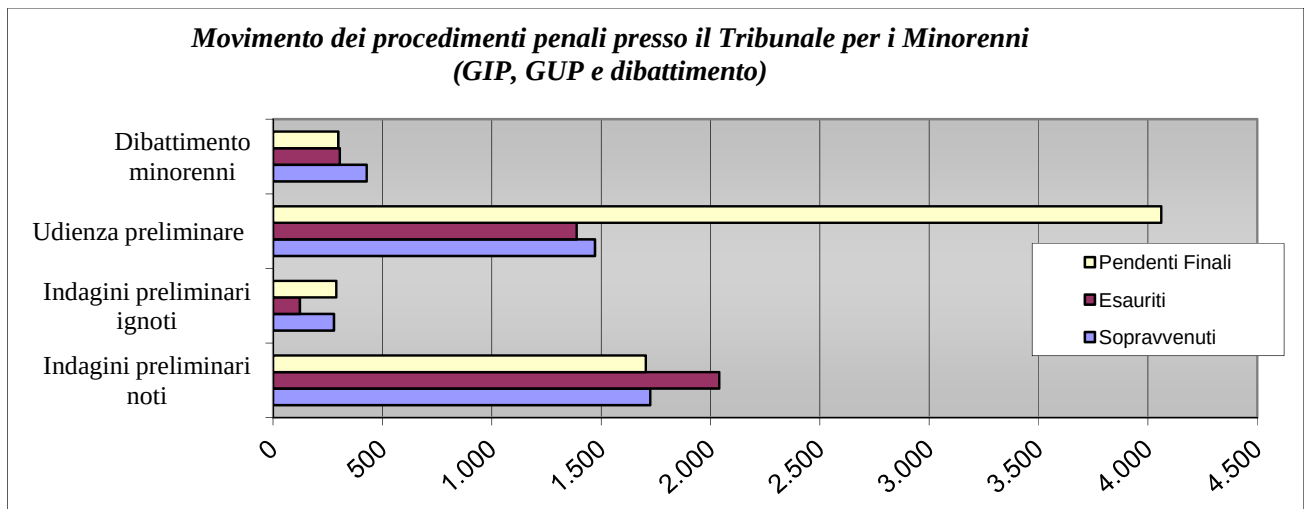
Procedimenti penali presso il Tribunale Minorenni di Milano 01/07/10 - 30/06/11

Materia	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti Finali	Variazione sopravvenuti rispetto al periodo precedente
Indagini preliminari noti	2.019	1.725	2.040	1.704	-11,3%
Indagini preliminari ignoti	134	278	123	289	39,7%
Udienza preliminare	3.977	1.472	1.388	4.061	4,9%
Dibattimento minorenni	175	428	305	298	104,8%

Lo schema che precede riporta in dettaglio i dati numerici e le variazioni percentuali rispetto al precedente periodo di osservazione.

È noto peraltro che, per effetto della specifica struttura del procedimento penale minorile, lo snodo centrale è costituito dall'udienza preliminare che, potendosi

concludere con formule determinative del giudizio quali quelle della irrilevanza del fatto, del perdono giudiziale e della estinzione del processo per esito positivo della messa alla prova, anche nel presente periodo di osservazione ha esitato il 75% dell'intero carico di procedimenti pervenuti al Tribunale per i Minorenni.



Il grafico che precede fornisce utili informazioni in ordine all'attività giudiziaria dell'Ufficio Gip/Gup e del Dibattimento penale.

Il cd. diritto penale debole, com'è noto, caratterizza l'intervento del giudice penale minorile chiamato a scandagliare, in alternativa alla risposta punitiva dello Stato, la possibilità di proporre all'imputato minorenni percorsi rieducativi di reinserimento nel tessuto sociale. In tale ambito trova centrale collocazione l'istituto della **messa alla prova** che consente la sospensione del procedimento penale e l'avvio di un periodo di osservazione del minore che assume l'impegno di affrontare esperienze rieducative (ad es. scolastiche, lavorative, terapeutiche, di sostegno educativo e/o psicologico), giudicate idonee a incidere sulle condizioni di disagio vissute dal minore ed esterne con condotte antisociali costituenti reato.

E' evidente che tutto ciò richiede un approfondito e complesso impegno lavorativo ad opera del giudice minorile che non si limita all'assolvimento dei normali compiti di accertamento del fatto e della responsabilità dell'imputato. Giovandosi dell'apporto specialistico delle numerose 'figure minorili' (Servizi Sociali, figure specializzate dell'Amministrazione della Giustizia minorile, Servizi per le tossicodipendenze, Unità operative di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza, operatori delle Comunità), il giudice affronta il compito dell'eventuale concepimento ed elaborazione

di un progetto educativo alternativo alla pena che vede impegnato il minore, sostenuto in tale percorso dal giudice minorile e dalla *équipe* di specialisti costituita a tale proposito.

Risulta allora particolarmente positivo il numero di sospensioni dei procedimenti per messa alla prova avviati nel periodo 1 luglio 2010/30 giugno 2011: 216, 10 in più dell'anno precedente. Di particolare conforto è la percentuale degli esiti positivi del percorso educativo, raggiunti in 161 casi, a fronte dei 131 successi registrati nell'anno precedente.

A tali dati vanno aggiunti quelli conseguenti all'applicazione dell'istituto in fase dibattimentale. Innanzi al Tribunale le sospensioni sono state 32 e gli esiti positivi conseguiti nell'anno, per progetti educativi avviati anche in periodi precedenti, sono stati 34.

Per altro verso, il numero delle pendenze dei procedimenti innanzi al Gup risulta aumentato nell'ultimo anno, pur se solo del 2%, passando da 3.977 al 30 giugno 2010 a 4.061 al 30 giugno 2011.

L'attività del Tribunale ha prodotto risultati soddisfacenti anche nel settore della Sorveglianza. L'Ufficio di competenza, pur potendo usufruire in modo assolutamente marginale della informatizzazione, è riuscito ad evadere una mole di lavoro in linea con quella registrata in precedenza. E ciò nonostante le difficoltose problematiche psichiche, anche gravi, che non infrequentemente connotano la personalità dei minori in espiazione della pena.

Emerge poi, e ciò desta preoccupazione, il costante aumento percentuale della popolazione dei detenuti minorenni di nazionalità italiana che negli anni passati rappresentava solo un'esigua parte del totale, costituita per gran parte da minori extracomunitari. Oggi la percentuale degli italiani si attesta al 40% del totale.

Relativamente all'attività giudiziaria civile, l'attribuzione della competenza sulle contese sui figli tra genitori non coniugati e la maggiore complessità dei procedimenti ex art. 330 e 333 c.c. ed ex L. 149/2001 sull'adozione nazionale hanno comportato un inevitabile appesantimento del carico di lavoro che il Tribunale per i Minorenni è chiamato ad evadere. Con riferimento alle domande di adozione nazionale ed internazionale, la frequente difficoltà di realizzazione dell'adozione per i bambini affetti da disabilità più o meno gravi e l'innalzamento dell'età dei bambini adottabili

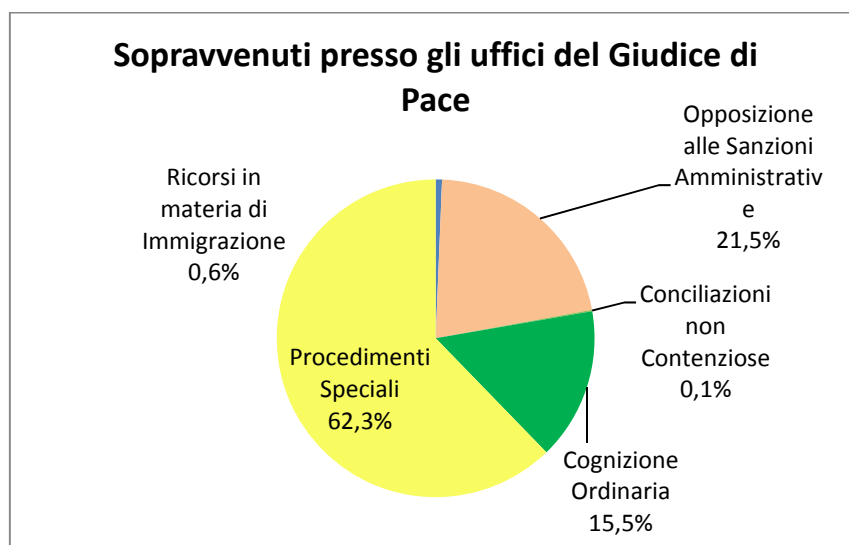
nell'adozione internazionale costituiscono fattori di rallentamento della specifica risposta giudiziaria.

E' diminuita la pendenza delle domande di idoneità all'adozione di minori passando dalle 749 domande del 30 giugno 2010 alle 652 non ancora evase al 30 giugno 2011.

III. I Giudici di pace e i Magistrati onorari

III.1 Con riguardo agli specifici contenuti della giurisdizione dei **Giudici di pace** del Distretto, l'andamento del contenzioso è sostanzialmente stabile.

In materia civile appare rilevante segnalare la forte riduzione delle opposizioni alle sanzioni amministrative sopravvenute nell'ultimo anno giudiziario, passate da 49.918 dello scorso anno a 29.665.



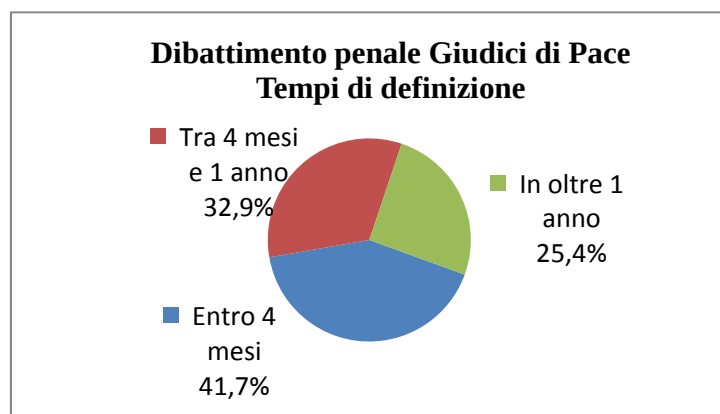
Di contro, l'aumento della competenza per valore in materia civile ha provocato l'inevitabile incremento del numero dei procedimenti e il conseguente dilatarsi dei tempi di definizione (con un significativo incremento del 169,27% delle sentenze oltre i 60 giorni.), in coerenza di quanto segnalato a livello nazionale. In ogni caso i tempi di definizione dei procedimenti appaiono al momento soddisfacenti.

I Presidenti dei Tribunali, richiamando le relazioni dei rispettivi Giudici di pace, hanno evidenziato le difficoltà del loro lavoro, determinate da vacanze di giudici e di personale amministrativo, soprattutto quello qualificato, nonostante l'aumento degli adempimenti conseguente all'incremento delle competenze civili. Tale dato segnala criticità ancora maggiori di quelle riscontrate negli uffici di Tribunale, oltre alla mancanza di strutture telematiche con ricadute, sia pure abbastanza contenute, nell'aumento delle pendenze.

Significativo l'esempio dell'Ufficio di Milano, nel quale attualmente sono in servizio 91 giudici sui 180 previsti in organico. Un dato riferito dal Coordinatore merita di essere segnalato in quanto probabilmente investe un problema assai più diffuso. Si tratta del risultato deludente del nuovo programma informatico (SIGP), installato da luglio 2010 che impedisce, rispetto al precedente, la rilevazione analitica dei dati per i procedimenti "seriali", problema attualmente non ancora risolto in attesa delle necessarie autorizzazioni ministeriali all'implemento del *software*. Questo dettaglio è emblematico di un problema di carattere generale che investe tutto il settore giudiziario, ovvero quello di effettuare rilevazioni statistiche affidabili, con programmi studiati per le precipue esigenze degli uffici, perché esse costituiscono la base indispensabile per poter utilmente porre mano a un'efficiente organizzazione del lavoro.

Quanto ai dati dibattimentali relativi ai Giudici di pace del Distretto, sono pervenuti a giudizio 6.924 procedimenti e ne sono stati esauriti 6.089, registrandosi una pendenza finale di 6.671 fascicoli.

I Giudici di pace hanno esaurito la fase del dibattimento penale in 4 mesi nel 41,7% dei procedimenti pervenuti alla loro cognizione, e complessivamente entro un anno con riferimento al 74,6% del totale dei procedimenti. Dunque solo il 25,4% dei giudizi si è concluso in più di un anno.



I dati relativi all'esercizio delle funzioni giurisdizionali dell'Ufficio del Giudice di pace milanese dell'ultimo anno evidenziano che non è stata emessa alcuna sentenza penale di condanna che abbia irrogato la pena del lavoro di pubblica utilità o della permanenza domiciliare, ma esclusivamente pene pecuniarie. Ciò pare potersi spiegare con la mancanza di idonee convenzioni con gli enti che potrebbero impiegare i soggetti destinatari della sanzione.

III.2 Le nuove disposizioni tabellari hanno notevolmente potenziato le funzioni dei Giudici Onorari dei Tribunali, prevedendone le competenze in quasi tutte le materie sia civili che penali. Le esclusioni in materia civile restano, infatti, limitate ai procedimenti cautelari e possessori *ante causam* e agli appelli contro le sentenze dei Giudici di Pace; quelle nel settore penale ai procedimenti diversi da quelli dell'art. 550 c.p.p., alle attività svolte come GIP e GUP e all'appello contro le sentenze dei Giudici di Pace.

Nell'ordinaria funzione di supplenti dei giudici professionali, ora estesa anche alla partecipazione ai Collegi, si dispone l'affiancamento al giudice togato, il quale dovrà individuare, con criteri oggettivi e predeterminati, l'assegnazione degli affari devoluti ai GOT eventualmente affidando loro un ruolo aggiuntivo. In caso di significativa vacanza dell'organico, ai GOT può essere assegnato un ruolo sotto il controllo di un giudice coordinatore e con onere del dirigente dell'ufficio, alla fine di ogni anno, di redigere una relazione sulle modalità di utilizzo e sui risultati conseguiti.

Tali disposizioni dovrebbero consentire un aumento della produttività dei Tribunali, nell'ottica dell'efficacia e della migliore qualità del servizio.

Il progressivo incremento di competenze della Magistratura onoraria, comporta l'urgenza di affrontare in maniera organica, oltre la revisione delle sedi, i temi maggiormente sentiti dalla categoria, quali: la definizione dello stato giuridico, l'adeguamento del trattamento previdenziale connesso alla stabilizzazione delle funzioni, la definizione delle incompatibilità e l'istituzione di un organo di autogoverno.

IV. Il Consiglio Giudiziario

Il Consiglio Giudiziario nel corso del 2011 ha svolto un'intensa attività:

- formulando il parere su 81 provvedimenti di variazione tabellare degli uffici giudicanti e su numerosi provvedimenti di applicazione di magistrati (di cui 201 infra-distrettuali);
- adottando 364 pareri in tema di avanzamento in carriera, conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, tramutamento di funzioni e per il trattenimento in servizio, ai fini delle conferme quadriennali nei suddetti incarichi, oltre a numerosi pareri su pratiche riguardanti incarichi extra-giudiziari e incompatibilità ex artt. 18 e 19 Ord. Giud.;
- esaminando le domande di partecipazione al concorso per la nomina dei Giudici Onorari di Tribunali e predisponendo la graduatoria provvisoria da inviare al Consiglio Superiore della Magistratura;
- organizzando e vigilando, tramite la Commissione uditori, sull'attività formativa dei magistrati onorari in tirocinio;
- selezionando i componenti della Commissione distrettuale per la formazione della magistratura onoraria del Distretto della Corte di Appello di Milano per il biennio 2012-2014;
- vigilando sull'andamento degli uffici del distretto, ai sensi dell'art. 15 comma 1 lett. d) D. Lgs. 27 gennaio 200,6 n. 25.

Di assoluto rilievo e novità, sotto il profilo della pubblicità delle sedute, è il contenuto della delibera adottata nella seduta del 15 novembre 2011, con la quale modificando l'art. 9 del Regolamento del Consiglio Giudiziario ed è stata introdotta la facoltà, in capo ai componenti non togati (avvocati e professori universitari) di assistere alle sedute dedicate alle materie attribuite alla esclusiva competenza del Consiglio in composizione togata: c.d. “**diritto di tribuna**”.

Si tratta, come è intuibile, di un'innovazione di grande impatto in tema di trasparenza del confronto che precede le decisioni in materie di evidente rilievo e delicatezza - prima riservate alla sola partecipazione dei componenti togati del Consiglio -, quali i pareri per la valutazione della professionalità dei magistrati, gli

incarichi extra-giudiziali e le decisioni in tema di incompatibilità dei magistrati ai sensi degli artt. 18 e 19 dell'Ordinamento Giudiziario.

Si è accennato poco più sopra al potere di vigilanza conferito al Consiglio Giudiziario dall'art. 15 comma 1 lett. d) D. Lgs. 27 gennaio 2006, n. 25.

Prendendo spunto dalla risoluzione del Consiglio Superiore della Magistratura del 1° luglio 2010, il Consiglio Giudiziario ha declinato il suddetto potere di vigilanza non soltanto in funzione di controllo, ma anche perseguendo finalità di promozione di modelli organizzativi più efficienti; sia, quindi, per compiere le verifiche sulle eventuali disfunzioni dei singoli uffici giudiziari, sia per stimolare l'attivazione di meccanismi idonei a prevenire situazioni di disservizio e per prospettare eventuali possibili soluzioni.

In tale ambito si colloca la prima, recentissima iniziativa dell'instaurazione delle **“adunanze itineranti”** mensili del Consiglio.

Inaugurata con la seduta del 29 novembre 2011 effettuata presso gli Uffici Giudiziari di Sondrio, l'adunanza itinerante fornisce una preziosa occasione per approfondire la conoscenza della realtà organizzativa, dei flussi e degli eventuali problemi dei singoli uffici del Distretto, attraverso l'esame dei dati statistici aggiornati dei singoli Circondari (messi preventivamente a disposizione dalla Commissione Flussi). All'incontro prendono parte i Dirigenti, i rappresentanti dell'Avvocatura e degli Uffici del Giudice di Pace, i magistrati ed il personale amministrativo.

La seconda iniziativa, direttamente incidente sulla Corte di Appello di Milano, ha riguardato la vigilanza del Consiglio Giudiziario attivata a seguito della segnalazione di disfunzioni organizzative all'interno della Seconda Sezione Penale della Corte di Appello.

Il contraddittorio instaurato con i Presidenti della Sezione interessata, l'interlocuzione con il Presidente della Corte e il ricorso alle preziose competenze della Commissione Flussi hanno fornito le informazioni approfondite e aggiornate, che hanno operato da premessa al provvedimento di variazione tabellare adottato dal Presidente della Corte di Appello il 17 novembre 2011.

Tenendo conto dei suggerimenti emersi dall'istruttoria effettuata e dell'apporto specialistico garantito dalla Commissione Flussi, è stata quindi operata un'estesa

innovazione in tema di competenza specialistica delle singole Sezioni penali della Corte di Appello, innovando i criteri di redistribuzione interna dei procedimenti penali, in modo da ovviare alle disfunzioni verificatesi e consentire un più omogeneo smaltimento dell'arretrato.

La pratica di vigilanza non è stata l'unica occasione nella quale la **Commissione Flussi** - alla cui composizione concorrono alcuni componenti del Consiglio Giudiziario - ha fornito utili informazioni per la migliore organizzazione interna del lavoro delle Sezioni Penali e Civili della Corte, per l'individuazione degli obiettivi di efficienza e di efficacia del servizio giustizia che è possibile perseguire e del modo migliore per raggiungerli. La Commissione, che è stata potenziata nelle competenze consultive preliminari dalla recente Circolare del C.S.M. per la formazione delle Tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2012/14, ha studiato i flussi e le pendenze delle singole Sezioni, fornendo dati importanti per migliorare l'efficacia del servizio giustizia della Corte di Appello, sia in occasione della suddetta variazione tabellare del 17 novembre 2011, sia in via generale e preventiva, in vista della formulazione della imminente proposta tabellare per il triennio 2012-14. Sono ancora in fase di raccolta ed elaborazione i dati degli altri Uffici del Distretto, per la cui estrazione e scomposizione qualitativa è indispensabile il qualificato apporto dei funzionari della Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia, tramite i locali CISIA, e la collaborazione degli stessi Uffici destinatari della consultazione.

Va infine ricordato il contributo fondamentale fornito dalla Commissione Flussi di Milano alla costruzione di un modello di analisi e di monitoraggio degli uffici, sia a livello distrettuale che nazionale. Significativamente il Plenum del CSM in data 15.12.2011 ha autorizzato la prosecuzione dei lavori per la costruzione di un sistema unico di rilevazione e di analisi dei dati dei flussi e delle pendenze dei procedimenti civili e penali omogeneo su tutto il territorio nazionale, che si servirà del modello di *software* messo a punto dal dott. Claudio Miele del Tribunale di Monza per la Commissione Flussi di Milano.

Particolare attenzione è stata dedicata, nel lavoro del Consiglio Giudiziario, al tema delle valutazioni di professionalità, sia ai fini dell'avanzamento in carriera, sia ai fini del conferimento degli uffici direttivi e semi-direttivi e della conferma negli stessi. Consapevole della necessità di dare concreta attuazione alla riforma dell'ordinamento giudiziario e della centralità di questo ambito dell'autogoverno (l'adeguatezza della professionalità è, infatti, fonte primaria di legittimazione della stessa funzione

giudiziaria), il Consiglio, operando in linea con i valori espressi nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010) 12, ha proseguito nella ricerca di criteri valutativi effettivamente aderenti alla capacità professionale dei magistrati e di modalità di acquisizione di elementi informativi completi e fedeli alla realtà su cui esprimere i pareri attitudinali. A tali fini, il Consiglio ha svolto attività di integrazione istruttoria nei casi dubbi o a fronte di rapporti informativi incompleti o inadeguati; ha incentivato presso i Capi degli Uffici l'elaborazione di rapporti informativi connotati da realismo e concretezza, segnalando la necessità di avvalersi di tutte le fonti da cui possa scaturire la conoscenza di fatti, comportamenti, prassi rilevanti ai fini della valutazione, ivi comprese (alla luce di quanto previsto dall' art. 11, comma IV, lett. f L. n. 111/2007) le *"situazioni specifiche rappresentate da terzi"*.

Nella prospettiva di promuovere l'esercizio attento e responsabile delle prerogative dei dirigenti e del perseguimento di realismo e attendibilità nelle valutazioni, il Consiglio ha valorizzato la diligenza e il rispetto delle circolari consiliari nella redazione dei rapporti informativi preliminari al parere per il conferimento di incarichi direttivi e semi-direttivi e alla conferma negli stessi uffici, come espressamente previsto - da ultimo - anche dalla delibera del CSM 7 luglio 2011, di modifica e integrazione del T.U. sulla Dirigenza.

Deve anche evidenziarsi che il Consiglio Giudiziario di Milano - tramite suoi componenti appositamente delegati - ha partecipato costruttivamente alle iniziative promosse dal CSM per la semplificazione della modulistica da utilizzare per le valutazioni di professionalità e per l'espressione dei pareri per incarichi direttivi e semi-direttivi, proponendo modifiche per il raggiungimento di un risultato efficacemente sintetico, con l'eliminazione o l'accorpamento di indicatori dei parametri di valutazione spesso ridondanti, che appesantivano inutilmente l'onere di redazione del parere anche per i Dirigenti.

V. Le prassi innovative e “virtuose” nel Distretto

V.1 Iniziative strategiche, già avviate negli anni scorsi e volte a migliorare l'efficienza della giurisdizione, sono proseguite e, in alcuni casi, sono state portate a termine nello sforzo di ottimizzare il servizio giustizia nella società moderna.

Si tratta, come più ampiamente esposto nel Bilancio di responsabilità sociale della Corte di Appello di Milano, delle seguenti attività.

- **Progetto Innovagiustizia** per la riorganizzazione delle attività della Corte di Appello e per il miglioramento dei servizi per gli utenti, della comunicazione e della trasparenza.

Il progetto, partito nel febbraio 2010, si è concentrato sull'analisi generale e sulla valutazione dello stato dell'organizzazione della Corte all'esito della quale sono stati individuati e progressivamente sviluppati specifici interventi tra cui:

- Autovalutazione basata sul modello CAF (*Common Assessment Framework*) sviluppato a livello europeo con l'obiettivo di fornire una cornice comune per l'autovalutazione delle pubbliche amministrazioni e diffondere la cultura del risultato, dell'efficienza e del senso di responsabilità all'interno delle organizzazioni. La Corte è stata tra i primi uffici giudiziari a compiere questo percorso (che ha coinvolto circa 2000 altre amministrazioni di vario tipo). La sua esperienza è stata presentata al Terzo Evento Nazionale CAF tenutosi a Roma l'11.11.2011. Sulla base delle principali criticità e opportunità di intervento, emerse attraverso riunioni di un comitato di autovalutazione composto da magistrati e personale amministrativo, sono stati definiti alcuni prioritari progetti di intervento finalizzati a migliorare le performance dell'organizzazione;
- Miglioramento dei servizi uffici amministrativi attraverso un'analisi che ha evidenziato le opportunità derivanti dai possibili accorpamenti di aree e servizi, sia all'interno della Corte sia tramite l'unificazione di alcune attività di supporto tra la Corte di Appello e il Tribunale ordinario. Si sono inoltre messi a punto, in una prima fase, alcuni miglioramenti dei processi di lavoro e degli applicativi *software* utilizzati, anche attraverso la condivisione di buone pratiche tra gli uffici omologhi della Corte e del Tribunale grazie ad una serie di interventi meglio illustrati nel Bilancio cui si rimanda;
- Riorganizzazione delle cancellerie civili e penali secondo un progetto esecutivo già definito all'esito dell'analisi condotta dal 2010 che verrà realizzato, con un intervento sperimentale, a partire da quest'anno. Il progetto prevede la separazione tra le attività di *front office* e quelle di *back office*, in modo che il personale non addetto ad occuparsi delle necessità del pubblico possa svolgere la propria attività senza interruzioni con l'obiettivo di rendere più celeri i tempi di risposta all'utenza. Sempre nell'ambito del progetto di riorganizzazione delle cancellerie sono

attualmente in corso gli interventi volti a migliorare la logistica dei fascicoli e, nel settore penale, il processo di liquidazione delle spettanze di avvocati, interpreti, custodi e periti;

- *Intranet* della Corte secondo un progetto di implementazione che permetterà un rapido interscambio informativo tra il personale e una migliore gestione delle attività;
- Punto Informativo: in attesa della realizzazione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) per l'intero Palazzo di giustizia, prevista per quest'anno, è stato attivato dal 15.9.2010 il Punto informativo unificato della Corte di Appello e del Tribunale che fornisce informazioni relative alle cause civili (iscrizioni, parti, sezione assegnataria, tempistica delle udienze);
- Punto Informativo Testimoni: a partire dal 4.7.2011 è operativo presso l'ingresso di via San Barnaba un Punto di assistenza ai testimoni nelle cause penali e civili per fornire le informazioni riguardanti la localizzazione delle aule di udienza, degli uffici dei giudici e delle cancellerie e il percorso consigliato per raggiungerli, oltre che le modalità e la modulistica per il rimborso delle spese di viaggio;
- Guida ai servizi della Corte di Appello: è in corso di predisposizione una guida destinata a descrivere le modalità di erogazione di alcuni servizi della Corte allo scopo di favorire un rapporto diretto con gli utenti in alcuni settori, quali la Volontaria giurisdizione, nei quali è più ricorrente l'accesso senza assistenza tecnica.

- **Ufficio del Segretariato generale della Presidenza della Corte di Appello:** al fine di riordinarne l'assetto organizzativo, sono stati nominati, previo interpello, quattro consiglieri, con specifici compiti di collaborazione con il Presidente della Corte nella gestione degli affari e dei servizi in materia civile, penale e amministrativa riservati alla sua competenza. Sono state in questo modo revocate molte deleghe rilasciate ai Presidenti di Sezione per consentir loro di seguire con assorbente attenzione l'andamento dei servizi e la produttività di ciascuna Sezione. Il Segretariato è stato impegnato in modo costante e produttivo in occasione delle modifiche tabellari urgenti disposte alla fine del 2011 ed attende efficacemente alla formulazione del predisposizione del DOG e della proposta tabellare per il triennio 2012-2014.

- **Ufficio del giudice nel settore civile.** La convenzione sottoscritta sin dal marzo 2007 tra i Presidenti della Corte di Appello, del Tribunale e del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano consente, per la prima volta in Italia, ai giovani aspiranti avvocati di

svolgere il secondo anno di tirocinio presso l'Ufficio di un giudice civile, invece che presso uno studio legale. A seguito di specifico bando e grazie alle disponibilità del fondo Gualdoni del Consiglio dell'Ordine, sono stati assegnati, a far data dal settembre 2011, due collaboratori-assistenti ciascuno a due consiglieri del settore civile della Corte, con la previsione che da quest'esperienza possa derivare, unitamente a una preziosa occasione formativa per giovani aspiranti avvocati, un incremento della produttività. I dati statistici relativi al periodo 1.9.2011-31.12.2011 appaiono confortanti, evidenziando un aumento della produttività, raffrontato allo stesso periodo dell'anno precedente, pari circa al 60%, con un auspicabile aumento del numero medio di sentenze annue depositate da ciascun consigliere (da 100 a 120).

- **Recupero spese di giustizia.** Il progetto, tuttora in corso, si pone l'obiettivo di migliorare i risultati dell'attività di recupero crediti sulle spese di giustizia, con lo scopo di permettere al Ministero della Giustizia di realizzare economie di scala e liberare risorse economiche da dedicare ad altre attività istituzionali. Nell'ambito dell'attività di gestione avviata da Equitalia Giustizia, che si occupa del controllo del Fondo Unico Giustizia, la Corte ha messo in atto un nuovo sistema di trasmissione a ruolo delle partite di credito all'Agente della riscossione mediante l'applicativo ministeriale SIAMM-ARSPG, che velocizza la procedura e migliora la qualità della trasmissione dei dati. Sono già state individuate circa 11.000 posizioni debitorie, per le quali il credito dello Stato si sarebbe prescritto a breve, ed è stato quantificato un arretrato di circa 31.000 posizioni debitorie, relative ai provvedimenti emessi entro il 31 luglio 2009, che saranno inserite nel sistema per provvedere al recupero delle relative partite di credito.

- **Digitalizzazione delle sentenze.** La Corte di Appello di Milano, grazie all'aiuto del personale messo a disposizione dall'Ordine degli Avvocati, ha altresì avviato da alcuni anni la digitalizzazione delle sentenze presso la cancelleria della centrale civile e penale, per rendere accessibile la fruizione delle sentenze da parte degli avvocati e ridurre il carico di lavoro delle cancellerie. Sono state scannerizzate circa 68.000 sentenze, pari al 25% di quelle emesse dal 1980 a oggi: quasi tutte quelle emesse dopo il 2004, mentre si sta procedendo a quelle pronunciate fino al 2000. Ciò facilita la redazione delle corrispondenti sentenze di secondo grado e consente l'organizzazione di una banca dati per gestire un archivio telematico delle sentenze.

- **Osservatorio della giustizia:** progetti di innovazione e semplificazione delle modalità di erogazione dei servizi sono stati sviluppati entro Protocolli sottoscritti nell'ambito degli Osservatori sulla giustizia civile, penale e del lavoro che hanno consentito l'avvio e

lo sviluppo di prassi organizzative ed interpretative, tendenti alla razionalizzazione e accelerazione dei tempi dei processi civili. Anche nel settore penale sono state concordate alcune modalità di lavoro per rendere più sostenibile la gestione del processo penale d'appello. Merita ricordare i lusinghieri risultati raggiunti dall'Osservatorio sulla giustizia civile in materia di criteri di liquidazione del danno non patrimoniale alla persona, con il riconoscimento che tali criteri hanno avuto a livello nazionale grazie ad alcune recenti sentenze della Cassazione civile (nn. 12408 e 14402 del 2011).

- **Formazione decentrata:** intensa e stimolante è stata l'attività svolta dai referenti distrettuali per la Formazione decentrata, che ha seguito come linea guida l'illustrazione e il dibattito sulle più rilevanti novità legislative e giurisprudenziali, attraverso l'organizzazione di incontri periodici con magistrati addetti al Massimario e con la trasmissione in via informatica delle Rassegne delle più importanti decisioni e dei nuovi testi normativi. Sono stati realizzati convegni e tavole rotonde su temi condivisi con la sede centrale e su tematiche di attualità; è stata curata la riconversione dei giudici trasferiti da un settore all'altro, sono stati illustrati nuovi modelli organizzativi e prassi virtuose dei giudici ed è stata fornita una specifica formazione in materia informatica, curando la più ampia diffusione del materiale di studio, delle relazioni e dei *report* degli incontri. Nel 2011 sono stati organizzati 32 incontri di studio con un numero complessivo di partecipanti, tra magistrati togati, onorari e avvocati, pari a circa 3.000. L'elevata adesione è indice del rilievo e della qualità dell'informazione. Si auspica che questa attività possa proseguire con la stessa intensità, in stretto collegamento con le iniziative centrali della Scuola di formazione della Magistratura, di recente istituzione, soprattutto con riguardo alle figure dei giovani magistrati ordinari in tirocinio.

- **Formazione del personale amministrativo:** nel settore dell'investimento delle risorse umane, sono stati avviati a formazione, nell'anno giudiziario 2010/11, presso la sede milanese della Scuola di formazione del personale dell'Amministrazione Giudiziaria, 520 dipendenti amministrativi. In particolar modo a due delle numerose iniziative formative attivate è stata attribuita la segnalazione di Eccellenza nella sezione progetti formativi del Premio Filippo Basile, istituito dalla Associazione Italiana Formatori (AIF). Il prestigioso riconoscimento è stato assegnato nel 2010 per il progetto formativo "Adempimenti fiscali e tributari degli uffici giudiziari" e nel 2011 per il corso "L'esecuzione dei giudicati penali di condanna".

- Nell'ottica dello sviluppo di *partnership* sono proseguiti i progetti di miglioramento organizzativo definiti nel **Tavolo per la Giustizia della città di Milano** costituito nel

2009 con lo scopo di realizzare, in collaborazione con le diverse Istituzioni, un miglior funzionamento delle strutture attraverso la semplificazione, l'efficacia, l'efficienza e la qualità dei servizi della giustizia penale, civile e minorile, mediante l'introduzione di tecnologie informatiche e telematiche volte principalmente alla riduzione dell'arretrato.

In quest'ambito, la Corte di Appello si sta adeguando alla normativa sul processo telematico. A partire dal 1° luglio 2010 è stato dato valore legale alle comunicazioni e alle notificazioni telematiche inviate dalle cancellerie, che ora sono trasmesse esclusivamente per tale via agli Avvocati registrati al Punto d'accesso del Foro di Milano. Le comunicazioni telematiche inviate al 30/06/2011 erano 42.140 e questo processo di informatizzazione ha portato notevoli benefici alle cancellerie, che possono dedicarsi ad altre attività, riducendo l'accesso degli avvocati in cancelleria e l'afflusso dell'utenza nel Palazzo di Giustizia.

- **Inserimento lavoratori cassintegrati e comandi da altre amministrazioni:** in attuazione del Protocollo d'intesa stilato nel 2009 con la Provincia di Milano al fine di inserire, per periodi limitati di tempo, lavoratori cassintegrati del settore privato a supporto degli uffici giudiziari, hanno preso servizio presso la Corte di Appello 35 unità impiegate in vari settori; analoga proficua iniziativa ha permesso di acquisire personale "comandato" da altri enti pubblici.

- **Sito web :** nella prospettiva di una complessiva e migliore fruizione dei servizi dell'Ufficio, è in via di prossima attivazione, in collaborazione con una società specializzata nella realizzazione di servizi dedicati agli uffici giudiziari, il sito *web* della Corte di Appello, con la precipua finalità di rendere accessibili al pubblico non professionale informazioni relative all'attività della Corte in modo da favorire il contatto tra cittadini e uffici giudiziari; sarà altresì possibile fornire agli utenti qualificati (magistrati e avvocati) informazioni per la partecipazione a incontri di formazione decentrata e per la diffusione delle relazioni, nonché consentire l'utilizzo di servizi informatizzati in vari settori amministrativi, oltre che per l'organizzazione e lo svolgimento dell'esame per la professione di avvocato.

V.2 Iniziative di rilievo, che si distinguono come risposte efficaci e segni di miglioramento organizzativo del servizio giustizia, sono state attuate dal **Tribunale di Milano**, impegnato ormai da alcuni anni in un piano di sviluppo dei servizi diretti a migliorare l'efficienza e ad aumentare l'efficacia della sua azione, come dettagliatamente illustrato nella relazione del Presidente e nel Bilancio di responsabilità sociale 2011.

In quest'ottica il Tribunale ha proseguito nell'ingente investimento di risorse economiche e umane per la dematerializzazione dei documenti che ruotano attorno al processo civile, in modo da favorire l'interscambio continuo di informazioni, domande e decisioni solo via *internet*.

Tra i progetti avviati nel 2011 vi è la sperimentazione dell'ufficio del giudice (che vede coinvolti 22 magistrati), specificamente orientato alla riduzione del carico di pendenze, nell'obiettivo di portare i tempi medi di definizione dei procedimenti civili a un anno, e la costituzione di un Protocollo di intesa per la gestione dei beni sequestrati, anche in vista della prossima ed ora attuata apertura della sede milanese dell'Agenzia nazionale.

Nel corso dell'anno, il Tribunale di Milano ha avviato un programma di smaltimento delle cause più risalenti nel tempo, dopo aver proceduto alla "targatura" di tutte le pendenze presso le varie sezioni; il programma prevede lo smaltimento (entro il 2011-primi mesi del 2012) delle cause iscritte a ruolo prima del 2008.

Una iniziativa di recente definizione (ottobre 2011) è intervenuta sulla situazione di cronica sofferenza delle sedi decentrate del Tribunale di Milano (Cassano d'Adda, Legnano e Rho), dovuta a carenze di organico per l'assenza di domande di assegnazione e conseguente scopertura dei ruoli finora affrontate con applicazioni temporanee che non hanno intaccato la situazione di elevata criticità. Da qui la scelta di trasferire alla sede centrale del Tribunale diversi tipi di procedimenti, lasciando alle sedi distaccate solo quelli di esecuzione mobiliare, volontaria giurisdizione, cautelari, possessori e per convalida di licenza o di sfratto limitatamente alla fase sommaria, cioè tutti quei procedimenti che presentano un legame più stretto col territorio.

Analoga iniziativa è stata adottata dalla Presidenza del **Tribunale di Sondrio** in relazione alla sede distaccata di Morbegno.

Dal **Tribunale di Varese** vanno segnalate due iniziative: la prima, attuata mediante l'impiego della procedura informatica Ge.Pro.Con. (Gestione Procedure Concorsuali), realizzata in collaborazione col locale Ordine dei Dottori Commercialisti ed estesa nell'anno giudiziario di riferimento, che ha consentito –mediante un controllo di gestione più efficace - la chiusura di 134 procedure, con un abbattimento della pendenza iniziale dell'8,6%, consentendo così di raggiungere un alto indice di ricambio nonostante il lievitare delle sopravvenienze (+5,1%). La seconda iniziativa consiste nella sperimentazione, già avviata con lungimirante intuizione dal Tribunale di Milano, di un modello di conciliazione volontaria sfociato nel febbraio 2010 in un protocollo di intesa

per il lancio e la promozione nel circondario della mediazione civile e commerciale, sottoscritto dal Tribunale di Varese con la locale CCIAA e gli Ordini degli Avvocati e dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Varese, che ha reso in seguito positivo l'avvio della media-conciliazione obbligatoria introdotta dal D.Lgs. n. 28/2010.

Parte II

L'efficacia della giurisdizione fra efficienza, garanzie e qualità

1. La Corte di Appello di Milano, nel presentare il **bilancio di responsabilità sociale** a consuntivo dell'anno giudiziario 2010-11, ha inteso rappresentare all'esterno i valori, le strategie e gli obiettivi che ne ispirano l'azione.

Sono stati esposti, in termini chiari e di piena trasparenza, sia i costi affrontati nell'esercizio delle varie attività, sia i limiti e le serie criticità strutturali di talune situazioni, con particolare riguardo alla Sezione lavoro e previdenza (le cui pendenze sono raddoppiate negli ultimi cinque anni: da 3.111 a 6.533) e alle Sezioni penali (le cui pendenze sono addirittura più che raddoppiate dal 2006 ad oggi: da 6.955 a 17687).

Si confida, peraltro, di ottenere parziali miglioramenti già nel 2012, nel segno di una sostanziale discontinuità organizzativa rispetto al passato e alla luce del necessario ripensamento dei processi interni e delle iniziative già avviate, in termini di razionalizzazione degli obiettivi e di riorganizzazione dei servizi e delle attività.

Significativi passi in questa direzione sono stati già compiuti lo scorso mese di novembre, nell'adottare, mediante modifiche tabellari urgenti e con efficacia immediata, alcuni interventi correttivi, sulla base di accurate analisi della situazione complessiva e delle risorse disponibili e dopo apposite riunioni dei magistrati della Corte.

Tali iniziative, riguardanti una più corretta allocazione delle pur scarse risorse, umane e materiali, l'incremento della produttività e la capacità di smaltimento dell'arretrato, troveranno presto un solido approdo nel documento organizzativo generale e nella proposta tabellare della Corte per gli anni 2012-14, all'esito del doveroso ascolto dei magistrati, del personale e dell'Avvocatura e alla stregua del prezioso supporto della Commissione flussi presso il Consiglio giudiziario.

Nonostante la progressiva riduzione delle risorse, la Corte, anche avvalendosi di opportune collaborazioni e *partnership* con i principali interlocutori sul territorio (*in primis* l'Avvocatura e gli Enti locali), è seriamente impegnata in questa fase storica a ridurre la durata ancora eccessiva dei procedimenti, civili e penali, e a rendere più

efficiente il funzionamento della sua organizzazione, al fine – assolutamente condiviso dai magistrati e dal personale di cancelleria - di dare una pronta e concreta risposta alle crescenti e legittime aspettative di “**legalità**” della società civile e del mondo produttivo: ciò soprattutto in un’epoca in cui larghe fasce della popolazione sembrano smarrite di fronte all’inaudita violenza di una crisi, economica e finanziaria, senza precedenti e di vaste proporzioni.

2. E però, occorre essere consapevoli che il pur rigoroso impegno di ammodernamento e di efficienza dei moduli di funzionamento del complesso apparato di giustizia, assunto senza riserve nel bilancio di responsabilità sociale e nel programma tabellare, in nessun caso consente tuttavia di definire tale apparato in termini di “**azienda**”.

Che le sue *performance* debbano misurarsi solo alla stregua delle nude statistiche sugli indici di ricambio fra procedimenti sopravvenuti ed esauriti e sulla progressiva curva delle pendenze, ovvero in termini di mera rendicontazione di costi, spese ed entrate, costituisce invero un “luogo comune”, non rispondente alla complessità degli aspetti dell’amministrazione della giustizia.

Che l’esercizio delle attività giudiziarie connesse alla funzione di giustizia, per la rilevanza costituzionale e per i valori primari che essa esprime per l’individuo e per la collettività, debba essere misurato alla stregua di ben più larghi parametri, che non siano esclusivamente quelli della nuda efficienza produttiva, si desume agevolmente dalla lettura che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo offre dell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, secondo cui “*Ogni persona ha diritto a un’equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta*”.

Avverte, in proposito, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa (2010) 12 “*sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità*”, approvata il 17 novembre 2010: che “L’**efficacia** dei giudici e dei sistemi giudiziari è una condizione necessaria per la tutela dei diritti di ogni persona, per il rispetto delle esigenze di cui all’art. 6 della Convenzione, per la certezza del diritto e per la fiducia del pubblico nello Stato di diritto” (§ 30) e che “L’efficacia sta nell’emettere **decisioni di qualità entro un termine ragionevole e sulla base di un apprezzamento equo delle circostanze**. Il singolo giudice è tenuto ad assicurare un trattamento efficace degli

affari di cui è responsabile, compresa l'esecuzione delle decisioni quando essa è di sua competenza" (§ 31).

Il principio di efficienza e di giusta durata va temperato con i valori pure costituzionalmente rilevanti delle garanzie del giusto processo, del diritto di difesa, della tutela della vittima, specie se "vulnerabile", della funzione cognitiva e dell'obbligo di motivazione delle decisioni dei giudici.

Occorre, insomma, fare i conti con le esigenze di "**efficacia**" e "**qualità**" della giurisdizione, nei termini indicati nella citata Raccomandazione, coniugando l'efficienza organizzativa con l'insopprimibile ruolo affidato alla giurisdizione, che è chiamata a tutelare i valori primari dell'individuo e della società con consapevolezza e attenzione.

Ogni Corte ha l'obbligo di garantire, insieme con la speditezza del giudizio ("***expeditious trial***"), frutto di una sempre più solida ed efficiente organizzazione delle risorse disponibili, anche la correttezza della procedura accertativa dei fatti posti a fondamento della decisione ("***fair trial***"), l'elevato livello di qualità della soluzione (che sia quella "**giusta**" e sorretta da un agile, ma esaustivo, ragionamento probatorio) e, infine, la "**stabilità**" della decisione nei successivi, eventuali gradi d'impugnazione, in conseguenza della rigorosa applicazione della regola di diritto alla fattispecie concreta, della sua aderenza alla più accreditata interpretazione giurisprudenziale, della sua prevedibilità da parte dei consociati, così da assicurarne l'uniformità di trattamento davanti alla legge.

La risposta dell'apparato giudiziario alla domanda di giustizia, per essere davvero "**efficace**", deve ispirarsi tanto ai criteri dell'efficienza organizzativa e della prossimità dei tempi della decisione, quanto all'obiettivo del rispetto delle garanzie procedurali, dell'effettiva collegialità e dell'alto livello di qualità dei provvedimenti, che tuttavia richiede, a sua volta, tempi adeguati per lo studio e la riflessione del caso e delle questioni di fatto e di diritto in esso coinvolte.

La gestione individuale del caso, che sia disattenta al contesto spazio-temporale della vicenda processuale e alle elementari regole di buon funzionamento di un'organizzazione complessa, concentrandosi esclusivamente sulla qualità della singola procedura e del singolo provvedimento decisorio (c.d. *case management*), può spesso rivelare inefficacia, tardività, difetto di senso pratico e, perciò, la concreta ingiustizia della soluzione giudiziale, pur astrattamente "giusta".

Ma, per altro verso, con la mente rivolta alla sola efficienza produttiva e quantitativa del suo lavoro, senza impegno circa la qualità dell'opera, il giudice si distacca dalla sua formazione culturale e professionale, tradisce l'essenza della giurisdizione e perde l'anima.

3. Coniugare efficienza, qualità e garanzie: è questa, oggi, la grande sfida della modernità alla quale è chiamata a rispondere l'amministrazione della giustizia, in tutte le sue componenti.

Indipendentemente dalle eventuali scelte di competenza del Legislatore, esistono autonomi spazi e tempi per esperienze, mirate e di settore, che siano elaborate e gestite, congiuntamente, in una sinergica opera di rinnovamento e di “**autorganizzazione**”, da parte della Magistratura, dell'Avvocatura e del Personale amministrativo.

Se la qualità della funzione dei magistrati e degli avvocati dipende dalla dignità del processo, anche quest'ultima dipende dai comportamenti dei suoi protagonisti fuori e dentro le aule di giustizia.

Quello che la giustizia è dipende anche da quello che i suoi protagonisti vogliono che sia e fanno perché sia: il processo non è solo disciplina codicistica ma è altresì cultura, consuetudine e pratica quotidiana di legalità.

Sembra lecito attendersi dal leale spirito di collaborazione, dialogo e confronto degli attori del processo la sperimentazione di nuovi moduli e regole comportamentali e l'avvio di un comune percorso di legalità, che integri gli spazi interstiziali non coperti dalle norme positive, nel perseguimento dell'obiettivo comune di dare risposte adeguate alla domanda di giustizia del Paese.

In un rinnovato contesto di formazione di una **deontologia processuale condivisa** e sull'ovvio presupposto della pari dignità di tutti i soggetti professionali, potrebbero avviarsi a stabile soluzione tanti problemi aperti e potrebbe essere finalmente imboccata, in un clima di reciproco rispetto e fiducia, una responsabile via d'uscita dall'*impasse* generale in cui il rito oggi si dibatte.

E però, il processo riformatore deve trovare la spinta propulsiva e le linee guida, *in primis*, nella chiara volontà del **Legislatore** e nella regolamentazione di fonte normativa primaria. Con l'avvertenza che la razionalità empirica di ogni itinerario di

riforma va misurata valutandone l'impatto sui tempi e sui modi di funzionamento dell'intero sistema processuale, stimandone i costi e gli effetti in termini di concreta organizzazione delle attività della giurisdizione e all'esito di un'analisi anche economica degli obiettivi e dei prevedibili risultati.

Parte III

Alcune riflessioni sulle riforme del processo

III.1 Le riforme del processo civile

Si sono già illustrate in precedenza le straordinarie opportunità offerte alla migliore funzionalità del sistema giudiziario dalla **digitalizzazione della giustizia**, dal **processo civile telematico** (d.l. 29 dicembre 2009, n. 193, conv. in l. 22 febbraio 2010, n. 24), dal potenziamento della **rete informatica** (l. 12 novembre 2011, n. 183), con notevoli risparmi di tempo per le cancellerie e di spesa in conseguenza del ridotto impiego degli ufficiali giudiziari.

Quanto ai profili innovativi della riforma del processo civile di cui alla legge 18 giugno 2009 n. 69, con speciale riguardo al **rito sommario di cognizione**, come modello alternativo di trattazione semplificata rispetto al rito ordinario, merita innanzi tutto di essere rimarcata la portata del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, in materia di **riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione**, con il quale i riti vengono ridotti da 23 a 3: quello ordinario, quello del lavoro e quello sommario.

L'obiettivo di eliminare confusione e agevolare la soluzione di liti semplici o che riguardino la soddisfazione di interessi immediati, in campi diversi e con competenze differenti, gestite con procedure più snelle e nel rispetto del contraddittorio, è ampiamente condivisibile. Dalla riduzione dei riti consegue anche maggiore chiarezza del sistema e minori possibilità di errore delle parti, pur con le ovvie difficoltà ermeneutiche che comporta l'adeguamento dello spirito della riforma alle effettive esigenze della società.

E' stata richiamata l'attenzione dei magistrati del distretto sulla coerente applicazione delle novellate disposizioni in materia di "**calendario del processo**" (art. 81-*bis* disp. att. c.p.c.), di "**motivazione della sentenza**" (artt. 132, secondo comma n. 4, c.p.c. e 118, primo comma, disp. att.), anche contestuale.

Poiché trattasi di novità non meramente terminologiche rispetto alle tecniche tradizionali, si rende necessario ridisegnare nelle prassi i profili del modello di motivazione della sentenza, secondo protocolli "semplificati" e "differenziati" anche in base alla tipologia delle controversie, nel senso che il contenuto della decisione

risultati chiari ed argomentati mediante il sintetico riferimento ai punti di fatto e di diritto ritenuti risolutivi e ai conformi precedenti giurisprudenziali di legittimità.

Al fine di conseguire un puro instabile equilibrio fra le regole giuridiche e l'agire economico, il Legislatore è ripetutamente intervenuto sul processo civile con le varie leggi di **stabilizzazione finanziaria** (fino ai più recenti provvedimenti di cui alla l. 12 novembre 2011, n. 183 e al d.l. 22 dicembre 2011, n. 212), nell'intento di ottenere una risposta più rapida ed efficace alla domanda di giustizia, movendosi sostanzialmente in tre direzioni: **ricerca e risparmio di risorse, misure deflative e rimedi acceleratori**.

E' il campo delle misure acceleratorie, tuttavia, quello in cui più intensamente è intervenuto il Legislatore, consapevole dell'impatto che i tempi della decisione giudiziale assumono sull'*enforcement*, la tutela effettiva del diritto di credito, e quindi sul mercato, sul mondo del lavoro e delle imprese, sull'economia e sulla finanza.

Si è stabilito con l'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 che i capi degli uffici giudiziari debbano redigere un **programma annuale di smaltimento dei procedimenti civili pendenti**, determinando gli obiettivi di riduzione della loro durata e quelli di rendimento dell'ufficio, programma da verificare in concreto alla fine dell'anno, con la previsione di incentivi economici per gli uffici virtuosi che siano riusciti a ridurre del 10% il peso dell'arretrato (per quest'anno del 5%).

L'efficienza degli uffici viene potenziata con l'affiancamento ai magistrati di praticanti procuratori per lo svolgimento del primo anno del corso di specializzazione per le professioni legali o per la pratica forense o del dottorato di ricerca, con previsione di un incremento del lavoro del giudice di circa la metà.

Per coprire i vuoti di organico delle sedi disagiate si è prevista l'autorizzazione ad attribuire a magistrati di primo incarico funzioni requirenti e giudicanti monocratiche penali.

Si sono incentivate le procedure di comando da altre pubbliche amministrazioni e quelle di utilizzo di personale in cassa integrazione, per coprire in parte i vuoti del personale amministrativo dimissionario.

Per la Corte di Appello vi è la previsione di condanna della parte a una pena pecuniaria in caso di richiesta di sospensiva dell'esecutività della sentenza impugnata inammissibile o manifestamente infondata, la **delega all'assunzione dei mezzi istruttori** a un componente del collegio e la possibilità di decidere la causa con **motivazione contestuale** della sentenza in udienza.

A fronte del disposto dell'art. 350 c.p.c., "*la trattazione dell'appello è collegiale*", la possibilità di delega al relatore costituisce un elemento di praticità che rende più sollecita e meno rigida la procedura e i relativi adempimenti, anche se la riforma non sembra costituire una innovazione di rilievo sostanziale perché allo stesso risultato si era pervenuti - almeno presso gli uffici milanesi - da alcuni anni, anche sulla scorta della conforme giurisprudenza di legittimità sul punto. La possibilità di delegare attività istruttorie al singolo magistrato relatore è motivata da buone ragioni pragmatiche di adattabilità del processo a meritevoli esigenze di un contraddittorio più ampio, caratterizzato dalla particolare "vicinanza" del difensore e delle parti al magistrato delegato alla istruzione. Questo rapporto processuale più immediato e diretto è apprezzato dal Foro milanese, come è esperienza quotidiana di tutti i consiglieri che hanno avuto occasione di sperimentare la procedura "ambrosiana".

Quanto alla possibilità di decidere la causa con motivazione contestuale, la sperimentazione di questa prassi, già efficacemente applicata nel giudizio di primo grado, richiederà la concentrata attenzione ai soli motivi d'impugnazione e un'attenta sintesi argomentativa, dalla quale il giudice di appello non dovrebbe discostarsi neppure quando paventi il pericolo di riforma in Cassazione per difetto di motivazione: davvero un salto culturale per il giudice d'appello!

Lo stesso Legislatore, introducendo un istituto analogo alla "**istanza di prelievo**", prevedeva per la Cassazione e l'Appello l'estinzione del processo per rinuncia delle parti, ove non venisse dichiarato espressamente dalla parte il suo interesse a proseguire nelle cause pendenti da oltre due anni. Le diverse interpretazioni sulle modalità con le quali questo interesse dovesse essere sollecitato hanno reso necessario un ulteriore intervento del Legislatore, che all'art. 15 del d.l. n. 212 del 2011 precisa che, senza alcun avviso da parte della cancelleria o dei giudici, la parte deve dichiarare, con istanza sottoscritta personalmente e autenticata dal difensore, la persistenza all'interesse in causa entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, con riferimento alle cause introdotte da oltre tre anni (non più da due). E' però dubbio che questa disposizione, diretta a ridurre nelle Corti di Appello il numero delle cause iscritte

anteriormente al 31 dicembre 2008, possa raggiungere lo scopo, dal momento che le cause interessate a questa sorta di “archiviazione” senza una pronuncia di merito (confidando in un ravvedimento o in una distrazione delle parti) sono verosimilmente tutte fissate per la precisazione delle conclusioni e quindi sono pervenute ad uno stato nel quale la lunga attesa per la decisione è ormai terminata.

I più attenti osservatori avvertono, peraltro, che i difetti e le rigidità della complessa e variegata cornice legislativa, ispirata alla mera finalità di smaltimento dell'imponente arretrato civile, dovranno essere temperati da idonei **protocolli di procedura** tra Magistratura e Avvocatura.

Analogo clima di dialogo e di concertazione è richiesto per individuare le migliori prassi attuative del procedimento di **mediazione**, finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali e condizione di procedibilità della domanda giudiziale, di cui al d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, in attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, divenuta operativa dal 20 marzo 2011, con rinvio a un anno per le controversie condominiali e per quelle da circolazione stradale e di natanti. Per rafforzarne la portata applicativa, con d.l. 22 dicembre 2011, n. 212 è stata disposta la vigilanza del capo dell'ufficio sull'applicazione del nuovo istituto ed è stata anticipata alla prima udienza la sanzione per la parte che senza giustificato motivo non abbia partecipato alla mediazione.

In prospettiva grande interesse suscita la previsione che possa a breve divenire obbligatoria la mediazione per le controversie condominiali e per quelle da circolazione stradale.

E' esperienza comune che non poche controversie in materia condominiale sono caratterizzate da una forte litigiosità riferita a valori patrimoniali modesti. Si tratta di tipiche cause “bagatellari”, per le quali il doppio grado di giurisdizione potrebbe risultare una garanzia eccessiva e un aggravio ingiustificato – considerata la loro impressionante consistenza numerica anche a livello nazionale – rispetto allo stato attuale degli uffici giudiziari. In siffatte controversie, eventualmente da predeterminare in funzione del valore, la mediazione non può essere vista con sfavore pregiudiziale.

In ordine poi alle cause relative a danni derivati da sinistri stradali non sembra da trascurare la considerazione che la necessaria ricostruzione delle modalità dei sinistri stradali può risultare, all'esame di organismi istituiti con la partecipazione di tecnici, molto più immediata ed agevole di quanto non accada in sede di giudizio ordinario.

Sicché una fase rimessa ad un procedimento più libero da formalità e disciplinato nella sua durata massima potrebbe avere un esito soddisfacente: a condizione che siano ben disciplinati i requisiti soggettivi della composizione degli organismi di mediazione per assicurare competenza ed indipendenza.

L'intento del Legislatore di incidere in misura significativa sui **flussi della domanda**, anziché sulla mera efficienza della risposta giudiziale, è tanto ambizioso quanto ineludibile.

Le norme sono dirette all'obiettivo, comune agli altri Paesi europei (v., in tal senso, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010) 12, § 39 e la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011, sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri) di risolvere al di fuori del contesto giurisdizionale un numero consistente di controversie, anche se non tutte di lieve entità, e di alleggerire così il devastante carico della pletorica domanda giudiziale, per consentirne un più fluido smaltimento.

Occorre tuttavia riconoscere che il successo dell'operazione, anche per i limiti temporali e di contenuto dell'ambito di attuazione, è stato finora modesto: i dati statistici del Ministero della giustizia indicano che i numeri della mediazione, sia obbligatoria che volontaria o delegata, sono clamorosamente inferiori alle aspettative.

Al 30.9.2011 i dati raccolti su 24 dei 26 organismi di mediazione registrati con sede legale nel distretto di Milano evidenziano un'iscrizione di 1.931 procedimenti. Dei definiti, pari a 1.148, il 66% si è concluso con la mancata comparizione dell'aderente, mentre solo nel 34% dei procedimenti l'aderente è comparso. Nell'ambito di tale percentuale, l'accordo è stato raggiunto nel 48,9% dei casi. Altro dato significativo è che solo nel 34,5% dei casi l'approccio allo strumento della mediazione è stato volontario, mentre nel 64,4% il proponente lo ha attivato in quanto condizione di procedibilità dell'azione.

Non sono pochi, infatti, gli aspetti problematici che l'implementazione dei metodi alternativi di composizione delle controversie (*ADR*: acronimo di *Alternative Dispute Resolution*) presenta nei rapporti con il processo contenzioso giurisdizionale: l'obbligatorietà del ricorso (mentre la vera mediazione dovrebbe avere base volontaria e facoltativa), l'assenza di robusti incentivi economico-finanziari, il cambiamento di approccio culturale per il nuovo ruolo dell'Avvocato, l'attività di formazione e

organizzazione del servizio e delle tecniche di mediazione, il monitoraggio dell'obiettivo parallelo di deflazione del carico di lavoro dei giudici professionali.

III.2 Le riforme del processo penale

III.2.1 La legislazione del 2011 che ha interessato la giustizia penale è consistita in primo luogo nell'emanazione di un **codice delle misure di prevenzione**, approvato con D.Lgs. 6.9.2011, n. 159, nel quale sono state riordinate le disposizioni in materia di misure personali e patrimoniali, con particolare riguardo alla disciplina dei rapporti tra sequestro e confisca disposti nel corso del procedimento penale e analoghi provvedimenti adottati nel giudizio di prevenzione e alla disposizione volta ad accelerare la decisione di secondo grado, secondo cui il sequestro perde efficacia se la Corte di Appello non decide entro un anno e sei mesi dalla proposizione dell'impugnazione. L'intento di concludere entro tempi certi un procedimento che ha comportato una limitazione del diritto di proprietà su beni talora di rilevante valore è sicuramente apprezzabile e richiederà una particolare cura nella predisposizione dei ruoli d'udienza.

Nel D.L. 13.8.2011, n. 138 (convertito con modifiche dalla L. 14.9.2011, n. 148), relativo a misure urgenti per la stabilizzazione e lo sviluppo, figurano alcune disposizioni penali in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, dirette a contrastare il fenomeno dell'**evasione fiscale** mediante l'inasprimento della risposta repressiva. L'effetto è stato perseguito con l'eliminazione delle diminuzioni di pena previste dagli artt. 2 e 8 D.Lgs. n. 74/2000 per i reati di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti e di emissione di fatture per operazioni inesistenti; è stata inoltre disposto l'abbassamento delle soglie di punibilità di altri reati relativi alle dichiarazioni. Anche il regime della prescrizione dei reati tributari previsti negli articoli da 2 a 10 del D.Lgs. n. 74/2000 è stato modificato in senso restrittivo. La gravità di talune violazioni tributarie ha poi indotto il Legislatore a intervenire anche sull'istituto della sospensione condizionale della pena, prevedendo il divieto di concessione del beneficio quando l'ammontare dell'imposta evasa sia superiore al 30% del volume di affari e a 3 milioni di euro. La tipologia di reato come causa di esclusione della sospensione condizionale della pena, normativamente prevista solo per alcuni reati elettorali, aveva superato in relazione a questi ultimi il vaglio di costituzionalità. Sul piano processuale, il patteggiamento è consentito solo se,

prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, venga effettuato il pagamento ad estinzione dei debiti tributari conseguenti alle condotte illecite.

Il D.L. n. 138/2011 è intervenuto anche a tutela del lavoro, inserendo nel codice penale l'art. 603 *bis*, che prevede la fattispecie delittuosa dell'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, con l'intento evidente di contrastare in modo più efficace il fenomeno del cosiddetto “**caporalato**”.

Col D.Lgs. 7.7.2011, n. 121 il Legislatore ultimava il recepimento della direttiva comunitaria in materia di tutela penale dell'**ambiente** (n. 2008/99/CE), integrando il quadro dei reati contravvenzionali in materia ambientale previsti dal codice penale con l'inserimento dell'art. 727 *bis* (Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette) e dell'art. 733 *bis* (Distruzione o deterioramento di *habitat* all'interno di un sito protetto). E' stata introdotta, inoltre, una specifica disciplina della responsabilità delle persone giuridiche derivante da reato ambientale.

Il D.L. 23.6.2011, n. 89 (convertito dalla L. 2.8.2011, n. 129) ha completato l'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e recepito la direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini irregolari di Paesi terzi. Il Legislatore ha modificato il severo apparato sanzionatorio stratificatosi negli ultimi anni, che aveva fra l'altro comportato un grave appesantimento delle strutture investigative e giudiziarie sul terreno della mera repressione penale di un fenomeno di più ampia genesi e portata, dopo che siffatto apparato era stato scrutinato negativamente dalla Corte di Giustizia europea. Il nuovo sistema di incriminazioni interessa tutti i passaggi della procedura di espulsione, ma prevede fattispecie punite solo con pena pecuniaria. La minaccia della sanzione pecuniaria difficilmente costituirà un deterrente per i **cittadini extracomunitari**, solitamente privi di risorse economiche, ma l'ampliamento delle ipotesi di espulsione, disposta dal giudice ai sensi dell'art. 16 D.Lgs. n. 286/1998 con accompagnamento coatto, anche ad alcune fattispecie punite con pena pecuniaria, pure prevista nella nuova normativa, potrebbe garantire meglio l'effettività del precetto penale.

In materia di **stupefacenti** e sostanze psicotrope, il D.Lgs. 24.3.2011, n. 50 ha dato attuazione a norme comunitarie e, riformulando il testo dell'art. 70 D.P.R. n. 309/1990, ha dettato una nuova disciplina delle sostanze suscettibili di essere impiegate per la produzione di stupefacenti, unificando la disciplina amministrativa e

penale dei **precursori** e ridisegnando le fattispecie criminose, talora inasprendo alcune sanzioni. L'elenco dei precursori allegato in precedenza al D.P.R. n. 309/1990 è ora sostituito da un rinvio alle tabelle comunitarie allegate al Regolamento CE n. 273/2004 come integrate dal Regolamento CE n. 111/2005. Il Legislatore ha introdotto una nuova ipotesi di reato associativo, l'associazione finalizzata al traffico di precursori.

Per meglio garantire la continuità del rapporto tra **detenute madri** e figli minori, sono state introdotte nel codice di procedura penale e nell'ordinamento penitenziario dalla Legge 21.4.2011, n. 62 alcune prescrizioni volte ad evitare la custodia cautelare in carcere o a prevedere la detenzione in istituto a custodia attenuata per le madri di prole di età non superiore a sei anni, purché non sussistano esigenze cautelari di particolare rilevanza. La stessa normativa ha consentito ai genitori detenuti di visitare il figlio minore infermo e alle madri condannate di espiare parte della pena in istituto a custodia attenuata o nella propria abitazione.

Il 5 dicembre 2011 è entrato in vigore il D.Lgs. 7.9.2010, n. 161, contenente disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI, relativa all'applicazione del principio del reciproco **riconoscimento alle sentenze penali** che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea. La normativa si informa al principio generale secondo il quale la pena inflitta dall'Autorità Giudiziaria di un Paese aderente all'Unione Europea viene espiata nello Stato del quale il condannato è cittadino. Si tratta di uno strumento che intende favorire la rieducazione ed il reinserimento sociale dei condannati mediante l'espiazione della pena nei Paesi di origine, nei quali si presume che essi abbiano conservato dei legami affettivi.

Il recente **D.L. 22.12.2011, n. 211** ha introdotto talune misure destinate a ridurre significativamente e con effetti immediati lo stato di tensione detentiva determinato anche dal numero di persone che transitano nelle strutture carcerarie per periodi brevissimi (nel 2010 oltre 21.000 persone sono state detenute per un periodo non superiore a tre giorni), mirando anche a limitare le attività di traduzione delle persone detenute da parte delle forze di polizia. Si prevede infatti che, nei casi di arresto in flagranza, il giudizio direttissimo innanzi al Tribunale in composizione monocratica debba essere necessariamente tenuto entro, e non oltre, le quarantotto ore dall'arresto, non essendo più consentito al giudice di fissare l'udienza nelle successive quarantotto ore. In questi casi l'arrestato dovrà essere, di norma, custodito dalle forze di polizia,

salvo che ciò non sia possibile per mancanza di adeguate strutture o per altri motivi, quali lo stato di salute dell'arrestato o la sua pericolosità, indicati dal pubblico ministero con uno specifico provvedimento motivato. Il decreto legge prevede altresì l'innalzamento da dodici a diciotto mesi della pena detentiva residua che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere ai sensi della legge n. 199/2010.

Nel programma di Governo sono previsti altri interventi che interessano a vario titolo la giustizia penale. Il Disegno di legge per il recupero dell'**efficienza del processo penale** interviene su quattro materie, attraverso lo strumento della delega al Governo:

a) con la **depenalizzazione** di alcuni reati di modesta offensività si prevede la trasformazione in illecito amministrativo di alcune contravvenzioni punite con pena alternativa e dei reati puniti con la sola pena pecuniaria, con alcune esclusioni (reati in materia di edilizia urbanistica, ambiente, territorio e paesaggio, immigrazione, alimenti e bevande, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sicurezza pubblica, nonché le condotte di vilipendio comprese tra i delitti contro la personalità dello Stato);

b) la **sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili** tende a garantire l'effettiva conoscenza del processo da parte dell'imputato e ad evitare restituzioni in termini per impugnare decisioni divenute definitive ma non conosciute. La sospensione del dibattimento comporterà anche la sospensione della prescrizione per un periodo pari a quello previsto per la prescrizione del reato. La sospensione del processo non opererà nei casi in cui si può presumere che l'imputato abbia avuto conoscenza del procedimento, né per i reati di mafia, di terrorismo o degli altri reati di competenza delle Direzioni distrettuali.

c) la **sospensione del procedimento con messa alla prova** sarà prevista in caso di reati non particolarmente gravi (puniti con pene detentive non superiori a quattro anni), su richiesta dell'imputato, da formularsi non oltre la dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado. La messa alla prova consiste in una serie di prestazioni, tra le quali un'attività lavorativa di pubblica utilità, il cui esito positivo determina l'estinzione del reato. Potrà essere concessa soltanto una volta (o due, purché non si tratti di reati della medesima indole) a condizione che il giudice ritenga che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati.

d) saranno introdotte **pene detentive non carcerarie**: la reclusione e l'arresto presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora. Queste pene sono destinate a sostituire la detenzione in carcere in caso di condanne per reati puniti con pene detentive non superiori a quattro anni e quindi costituiscono anche uno strumento per evitare il sovraffollamento delle carceri. Le nuove pene saranno applicate direttamente dal giudice della cognizione, con notevoli vantaggi processuali.

Mediante le opportune modifiche all'ordinamento penitenziario è prevista l'istituzione di una **Carta dei diritti e doveri dei detenuti**, che indicherà in forma chiara le regole generali del trattamento penitenziario e fornirà tutte le informazioni indispensabili su servizi, strutture, orari e modalità di colloqui, corrispondenza, doveri di comportamento.

Il progetto di **revisione delle circoscrizioni giudiziarie**, divenuto ormai indifferibile, pare limitato per il momento ai soli uffici del giudice di pace, ma è auspicabile che la riforma riordini contemporaneamente e organicamente anche gli altri uffici giudiziari, per distribuire nel modo migliore tutte le risorse sul territorio.

Lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri prevede la soppressione e l'accorpamento di 674 uffici del giudice di pace su 846. L'obiettivo è quello di recuperare 1.944 giudici e 2.104 unità di personale amministrativo da utilizzare meglio nelle sedi con maggiore carico di lavoro. L'ultima parola sulla soppressione pare comunque rimessa agli Enti Locali, che per conservare la presenza degli uffici del giudice di pace dovranno farsi carico delle relative spese di funzionamento. Il rischio che questa soluzione comporta consiste nella permanenza di uffici con un modesto volume di procedimenti in trattazione, dovuta a pressioni campanilistiche, con conseguente sottrazione di risorse alle sedi più oberate.

III.2.2 Il processo penale necessita, comunque, di ulteriori, più decisivi interventi, poiché, per un verso, ne è largamente diffusa l'idea del collasso organizzativo, della durata irragionevole e della crisi di autorevolezza, di cui si elencano cause e responsabilità, mentre, per altro verso, si riconosce l'esigenza di dettare nuove regole per il corretto equilibrio tra “giusto processo” e “ragionevole durata” in nome del c.d. “*garantismo efficientista*” (non è un ossimoro!).

Va detto, innanzi tutto, che il rito penale di stampo prevalentemente accusatorio, caratterizzato dal principio della formazione della prova nel contraddittorio fra le parti nel dibattimento, in tanto può efficacemente funzionare in quanto siano largamente utilizzati i riti alternativi di tipo negoziale, ispirati all'opposto principio della piena valenza probatoria degli atti investigativi acquisiti nelle indagini preliminari.

Ne consegue, come lineare e logico corollario, che non è sostenibile l'attuale disciplina sostanziale della **prescrizione del reato**, nella parte in cui estende i suoi effetti sul processo penale "*usque ad infinitum*", propiziandone il grado d'ineffettività e disincentivandone, mediante una sorta di premialità di fatto, i percorsi alternativi.

La prescrizione del reato, collocata sullo sfondo della scena del processo penale, può anche sollecitare, come agente terapeutico, maggior rigore ed efficienza organizzativa, laddove non sia pervasiva e si configuri come esito assolutamente eccezionale, non ordinario.

Ma essa, oggi, si rivela in realtà come un agente patogeno: induce premialità di fatto, scoraggia le premialità legali e trasparenti dei riti alternativi, incentiva strategie dilatorie della difesa, implementa oltre ogni misura il numero delle impugnazioni in vista dell'esito estintivo.

Si programma così lo scivolamento ineluttabile del processo verso un esito proscioglitivo per il mero decorso del tempo, cui la difesa dell'imputato ha il pieno diritto di tendere, insieme però col fallimento della funzione cognitiva di accertamento della verità e di ricostruzione probatoria del fatto e con la sconfitta dell'ansia di giustizia delle vittime e della collettività.

Con l'aggravarsi della crisi di autorevolezza della giurisdizione penale, si rischia di compromettere la tenuta del sistema, mentre aumenta la distanza della nostra disciplina processuale rispetto agli apparati di tutela riconosciuti dalle fonti convenzionali e sovranazionali e praticati dalla maggior parte dei Paesi europei.

Lo Stato italiano si caratterizza, infatti, nel panorama europeo, per il maggior numero di condanne della Corte di Strasburgo per irragionevole durata del processo penale, da un lato, e per il più alto numero di declaratorie di estinzione del reato per prescrizione, dall'altro (circa 200.000 l'anno).

E' necessario, quindi, da un lato, irrobustire fortemente la griglia delle premialità negoziali e, dall'altro, prevedere, con urgenza e determinazione, la sterilizzazione degli effetti della prescrizione del reato, se non dopo l'avvenuto esercizio dell'azione penale, almeno dopo la sentenza di condanna di primo grado, assicurando termini celeri e certi per le successive, eventuali, fasi di impugnazione, la cui ingiustificata violazione costituisca illecito disciplinare.

Al tempo stesso occorre prevedere la semplificazione delle norme sul calcolo dei termini di prescrizione. Basta la lettura delle disposizioni in materia per verificare come il calcolo di questi termini debba in molti casi tener conto di molteplici variabili, spesso complicate da calcolare, anche da parte di magistrati esperti, soprattutto riguardo agli imputati recidivi, provocando così il rischio di incorrere in errori ingiustificabili.

Un esempio per tutti: la verifica dei periodi di sospensione della prescrizione eventualmente verificatisi nel corso del processo di primo grado. La loro individuazione attualmente richiede quasi sempre la verifica da parte del giudice d'appello dei verbali di tutte le udienze di primo grado, che in procedimenti complessi comporta una notevole perdita di tempo. Sarebbe sufficiente che il fascicolo di primo grado fosse completato con la indicazione di tali periodi da parte delle cancellerie nel momento stesso in cui si verificano i rinvii per questa causa, oltre che con l'indicazione del termine di prescrizione stesso.

Si è notato altresì come la contestazione della **recidiva**, peraltro obbligatoria e ammessa eventualmente anche in sede di conclusioni, spesso sia omessa dal Pubblico Ministero. E' indubbio che questa omissione, da qualunque causa sia dipesa (certificato del casellario non aggiornato, ovvero negligenza del P.M. anche di udienza) comporti una sostanziale differenza di trattamento anche riguardo alla durata dei termini di prescrizione che sono prolungati in misura consistente per il recidivo (art. 161 c.p.).

Necessaria risulta pure una modifica delle modalità di iscrizione nel **casellario** centrale delle condanna penali a carico di cittadini stranieri attraverso l'inserimento del Codice Unico Identificativo (CUI), che dovrebbe esser obbligatoriamente indicato già nella comunicazione della notizia di reato dalle forze dell'ordine che attribuiscono tale codice in sede di fotosegnalazione; l'inserimento di tale dato sarebbe utile per evitare

scarcerazioni di soggetti gravati da precedenti condanne sotto diversi “*alias*”, ovvero concessione di benefici o trattamenti sanzionatori miti a soggetti pluripregiudicati.

Occorre anche semplificare avvisi, comunicazioni e notificazioni a parti e difensori, ripensare il ruolo e gli spazi riservati al danneggiato parte civile e, per contro, rafforzare i poteri della vittima del reato.

Come pure appare ormai improcrastinabile, sul terreno dei tempi e dell’efficienza del processo, l’eliminazione in radice del **giudizio contumaciale** nei confronti degli imputati irreperibili (per cui l’Italia ha subito numerose condanne da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo) e, per contro, la legittimazione del processo *in absentia*, postulata come consapevole e informata.

Con tale riforma si otterrebbe il duplice risultato di ridurre tanto il carico di lavoro, con il recupero dei tempi di celebrazione per altri processi, quanto i costi della giustizia connessi al patrocinio degli irreperibili. Com’è noto, il difensore dell’imputato irreperibile (anche solo di fatto) ha titolo per ottenere la liquidazione delle sue competenze a carico dello Stato come per la difesa dei non abbienti. Oltre all’onere finanziario, poiché l’imputato irreperibile non rilascia, in quanto tale, procure speciali al difensore per la scelta di riti alternativi, ne deriva un ulteriore gravoso onere per l’amministrazione della giustizia, ovvero la celebrazione del giudizio a carico dell’irreperibile con il rito ordinario, quello più lungo e costoso. In ogni caso lo Stato si troverà obbligato a sostenere l’onere della difesa dell’irreperibile (anche di fatto) per tutti gli eventuali gradi di giudizio (ivi compreso quello dell’eventuale rinvio), reputati necessari od opportuni dal difensore senza consultare il cliente, con il rischio di una scelta non funzionale e comunque senza che allo Stato discenda alla fine alcun utile risultato concreto nella repressione del reato ovvero nell’esercizio del proprio potere punitivo, nonostante il processo abbia sottratto notevoli risorse pubbliche non solo finanziarie. Naturalmente occorre prevedere la sospensione dei termini di prescrizione.

In particolare, sul terreno delle **impugnazioni**, la salvaguardia del secondo grado di giudizio pretende doverosamente l’estensione della disciplina dell’**inammissibilità *de plano*** del gravame, oltre i casi di **a-specificità** dei motivi di ricorso, anche alle ipotesi di **manifesta infondatezza** dello stesso.

Perché meritino di essere preservati ben tre gradi di giurisdizione, senza che sia avvertita l’opportunità di eliminare l’appello, occorrono seri filtri alle impugnazioni,

nel senso di un necessario restringersi dei cerchi concentrici dell'*ordo processus* all'esito di un'attenta e meditata opera di selezione dei ricorsi "ammissibili" (secondo l'istituto di comune matrice europea del c.d. "*leave to appeal*").

Non c'è, in effetti, alcuna ragione perché si debba celebrare un'udienza per un appello affetto dal vizio di aspecificità o di manifesta infondatezza delle ragioni che lo sostengono: è un lusso che nessun sistema processuale consente. D'altra parte, le garanzie della difesa a fronte dell'opera di selezione sono ampie: la competenza specializzata del presidente/consigliere che procede allo spoglio del fascicolo, la deliberazione collegiale in camera di consiglio (non partecipata per evidenti esigenze di economia processuale), l'ordinanza pur succintamente motivata, la ricorribilità per cassazione per la verifica della correttezza dello scrutinio.

Conosco e comprendo le ragioni delle resistenze della classe forense al proposto allargamento dei casi d'inammissibilità dell'appello: da un lato, l'obiettivo della prescrizione del reato, perseguibile con l'appello e facilmente raggiungibile per la brevità dei vigenti termini prescrizionali, verrebbe vanificato dalla declaratoria d'inammissibilità del ricorso; dall'altro, si diffida di moduli organizzatori di tipo meramente quantitativo, finalizzati all'obiettivo dell'abbattimento delle pendenze e dell'arretrato.

La prima obiezione sarebbe agevolmente sdrammatizzata dalla proposta sterilizzazione dei perversi effetti della prescrizione del reato almeno dopo la sentenza di condanna di primo grado; quanto al secondo punto, rilevo che la legittimazione dei giudici va messa alla prova sul campo, implementandone cultura e professionalità anche per la selezione degli appelli inammissibili, come ormai avviene da oltre un decennio per i ricorsi per cassazione pure inammissibili.

Più in generale, in una visione d'insieme del sistema, si osserva che l'attività di selezione degli appelli inammissibili agevola la crescita professionale di tutti i protagonisti del processo penale, sia giudici sia avvocati, e assicura larghezza di tempi e di attenzione alle cause davvero meritevoli di essere trattate in udienza.

Quanto alle modalità di notifica alle parti appellanti, i rischi di nullità delle notifiche potrebbero esser opportunamente ridotti già solo rendendo obbligatorio al difensore che presenta i motivi di appello di: indicare, a pena di inammissibilità del gravame, un indirizzo *e-mail* a cui inviare per notifica gli atti con posta certificata; allegare eventualmente in copia il proprio precedente atto di nomina con la data di deposito e

la dichiarazione dell'imputato in ordine alla conferma o revoca di eventuali codifensori e di precedenti elezioni di domicilio, oltre alla indicazione della attuale residenza.

Per ridare respiro e dignità al processo penale sarebbe altresì auspicabile l'enunciazione di principio del “**dovere di lealtà processuale**” dei soggetti del processo contro ogni ipotesi di **abuso del processo**, anche mediante un'attenta regolamentazione della disciplina collaterale delle preclusioni endoprocessuali in tema di competenza, invalidità degli atti e notificazioni, rapporti fra sequenze impugnatorie incidentali e giudizio principale.

Infine, al di là di interventi legislativi incidenti sulla “**risposta**” ai flussi della domanda di giustizia, non sarebbe più proficuo intervenire ancor prima sulla stessa “**domanda**”?

Sarebbe, infatti, più saggio ridisegnare le fattispecie di effettivo rilievo criminoso, allargare il novero dei delitti procedibili a querela, innovare sul terreno della mediazione e della conciliazione o, quantomeno, introdurre, con i criteri discretivi della scarsa rilevanza del fatto e della tenue offensività della condotta, talune forme di **obbligatorietà temperata** dell'azione penale, attivando così opportuni argini di tipo preclusivo contro l'enorme quantità di *notitiae criminis*, spesso indotte dall'improprio ricorso alla tutela penale.

Parte IV

La priorità dei temi riguardanti l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario

1. Avverte la citata Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010) 12 “*sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità*”, che:

- “Spetta alle autorità responsabili per l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario creare le condizioni che consentano ai giudici di svolgere la loro missione e raggiungere l'efficacia, ferma la salvaguardia e il rispetto per l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici” (§ 32);
- “Ogni Stato deve assegnare ai tribunali risorse, strutture e attrezzature adeguate che consentano loro di operare in conformità alle esigenze di cui all'art. 6 della Convenzione e per consentire ai giudici di lavorare in modo efficace” (§ 33);
- “Ai tribunali deve essere assegnato un numero sufficiente di giudici e di personale di supporto adeguatamente qualificato” (§ 35).

Se un buon metodo di valutazione di ogni nuova disciplina legislativa diretta a governare il processo, sia civile che penale, consiste nell'analisi e nella verifica empirica dell'impatto della regolamentazione sui tempi e modi di funzionamento della giurisdizione e se la priorità, oggi, è costituita dalla drammatica situazione di collasso in cui versa il sistema giudiziario, soprattutto per quanto riguarda la pesantezza del “**debito dell'arretrato**” e l'obiettivo irragionevolezza dei “**tempi**” di durata delle procedure, non sembra che possa svolgere un'efficace azione terapeutica in questa direzione la prospettata “**grande riforma**” costituzionale della giustizia.

Ogni intervento in materia di separazione delle carriere, ancora più rigida di quella già esistente, di duplicazione del CSM, l'uno per i giudici e l'altro per i pubblici ministeri, di obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale, di rapporti fra Procura della Repubblica e Polizia giudiziaria, diverrebbe occasione di rinnovati scontri ideologici, di ulteriore *stress* nella dinamica dei rapporti fra i Poteri dello Stato, di sicuro disorientamento di identità delle professioni coinvolte, fonte di prolungata paralisi e di gravi ricadute sulla tenuta complessiva del sistema.

Le categorie rappresentative di quelli che sono i protagonisti della vita giudiziaria (Magistrati, Avvocati e Personale di cancelleria) hanno ormai acquisito la consapevolezza dell'assoluta centralità che, per contro, rivestono i temi dell'organizzazione e del funzionamento della **macchina giudiziaria** e della necessità di radicali e urgenti rimedi correttivi.

Orbene, proprio al fine di affrontare, insieme, i temi comuni dell'organizzazione e del funzionamento del sistema giudiziario e per ottimizzare le iniziative e le proposte operative, utili per fronteggiare la situazione di perenne emergenza in cui versano tutti gli uffici giudiziari, si è costituito il “**Coordinamento dei Presidenti delle Corti di Appello**”.

Accanto al sovraccarico della domanda giudiziaria, alla notoria eccessiva litigiosità dei cittadini, allo sproporzionato numero di avvocati in rapporto alla popolazione e all'organico dei giudici, alla farraginosità e lentezza dei meccanismi definitivi dei giudizi, al proliferare di sequenze incidentali e di inutili formalismi, che opprimono, oltre ogni limite, il funzionamento del sistema, si è consapevoli che il *trend* negativo della crescente giacenza di processi e dell'eccessiva durata degli stessi non è solo frutto di non perspicue regole procedurali o di poco meditate scelte legislative o di prassi devianti o di scarsa professionalità di taluni operatori, ma è anche **di tipo strutturale**: legato cioè all'irrazionale impiego di risorse personali e di mezzi e alla conseguente, sperequata gestione dei carichi di lavoro da parte dei magistrati e delle cancellerie.

2. Di talché, tenuto conto dell'accentuata scarsità delle risorse umane e materiali disponibili nella strategia di progressivo contenimento della spesa pubblica, appare ineludibile deliberare - dopo 150 anni (com'è avvenuto di recente in Francia) - l'urgente **revisione della geografia giudiziaria**, e cioè una diversa organizzazione degli uffici sul territorio mediante la rivisitazione delle circoscrizioni giudiziarie. E ciò, sulla base di una misurazione della “dimensione ottimale”, scevra di logiche pregiudiziali e corporative di mera rappresentanza, ispirata, invece, a criteri oggettivi, propri della scienza della “organizzazione applicata”.

La questione della razionalizzazione delle sedi giudiziarie, che da un lato investe la necessità di modificare assetti che non rispondono più a un servizio efficiente ed economicamente supportabile e dall'altro contrasta con radicate abitudini e centri di potere, trova concordi, circa la sua rilevanza, tanto la Commissione tecnica istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (v. il Rapporto del 2008) e l'IGF

della Ragioneria Generale dello Stato, quanto il CSM e il Presidente della Corte di Cassazione (v. le Relazioni in sede di apertura degli ultimi anni giudiziari), sul comune assunto che la produttività dei magistrati risulta crescente al crescere della dimensione dei tribunali. L'ANM, a sua volta, ha sollevato formalmente il problema, ponendolo al centro delle proposte di rinnovamento organizzativo formulate nel recente Congresso nazionale.

La Commissione tecnica individua anche un limite (40 o più magistrati) sopra il quale si riesce a sfruttare l'efficienza di scala. Ma dai dati del CSM risulta che dei 165 uffici giudiziari soltanto 27 (pari al 16,35%) hanno più di 40 magistrati.

Di fronte a questa situazione sono state avanzate due proposte, l'una di lungo periodo, l'altra con un orizzonte applicativo temporalmente più limitato.

La prima prevede l'accorpamento degli uffici giudiziari, realizzata attraverso:

- l'eliminazione delle sezioni distaccate (220), quanto meno di quelle che, ad esempio sulla base di criteri demografici, non presentano utilità bensì disfunzioni;
- l'eliminazione dei Tribunali che hanno sede in territori che già sono dotati di un ufficio giudiziario nel capoluogo di provincia (circa 60).
- l'accorpamento degli Uffici del Giudice di Pace.

La seconda suggerisce, in via transitoria, l'immediata trasformazione dei 60 tribunali periferici in altrettante sezioni staccate del Tribunale del capoluogo di provincia, in maniera da conservare intatta la rete territoriale, al contempo centralizzando in capo al presidente del tribunale provinciale la gestione del personale e delle risorse per garantire maggiore efficienza e flessibilità.

Ognuna delle soluzioni richiede peraltro l'intervento del Legislatore e significative modifiche normative.

La riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari ha avuto concreto avvio con la **legge delega 14 settembre 2011, n. 148**.

Sui criteri e modalità dell'intervento, che andrà modulato con successivi decreti delegati, è tuttora in corso il dibattito parlamentare, a seguito dell'illustrazione del programma di Governo ad opera del Ministro della Giustizia, Avv. Paola Severino, davanti alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in date 30 novembre e 21 dicembre 2011.

Intanto è stato già trasmesso alla Camere il decreto di attuazione riferito agli uffici dei giudici di pace, che, pur preservando il sistema della giurisdizione di prossimità, prevede l'accorpamento di diversi uffici, consentendo di recuperare n. 1.944 giudici di pace e n. 2.104 unità di personale amministrativo, con un risparmio di spesa di circa 28 milioni di euro l'anno.

L'orientamento dell'attuale Governo, nell'intento di riguadagnare efficienza e ridurre le spese, sembra essere rivolto, rispetto ai Giudici di Pace, innanzi tutto all'accorpamento dei loro uffici ai tribunali, con conseguente soppressione di ben 674 uffici locali, pari all'80% del totale di quelli esistenti, il che interesserà 1944 giudici che dovranno esser ricollocati in nuove sedi e 2.104 addetti alle cancellerie con un risparmio previsto di circa 28 milioni di euro.

Secondo l'analisi del Ministero della Giustizia il carico di lavoro mediamente sostenibile da ogni giudice di pace nel corso dell'anno sarebbe pari a 569 procedimenti.

Vi è da domandarsi se la prevista razionalizzazione, non solo delle sedi ma anche delle oltre 2.000 unità di personale addetto agli Uffici del giudice di Pace e dei relativi mezzi a disposizione, possa offrire risultati concreti davvero consistenti, considerando che, nella realtà di molti piccoli uffici giustamente destinati all'accorpamento, il servizio di cancelleria è spesso garantito attualmente da personale del Tribunale applicato all'ufficio periferico per alcuni giorni la settimana.

La revisione della geografia giudiziaria, com'è noto, sulla base della delega al Ministro della giustizia, non riguarda solo gli uffici del giudice di pace, per i quali è già stato approvato il primo dei decreti legislativi, ma anche quelli delle circoscrizioni di molti Tribunali e delle relative Procure, attraverso l'applicazione del criterio del bacino minimo di riferimento, fissato in 100.000 abitanti.

Ancora una volta il problema dell'accorpamento delle sedi giudiziarie, dibattuto invano ormai da decenni, è dunque comune e va finalmente risolto ma in maniera organica anche per evitare il paradosso di accorpamenti di uffici del giudice di pace presso tribunali destinati, a loro volta, ad essere soppressi mediante accorpamento.

3. In linea con la logica che ha ispirato le iniziative legislative tese alla razionalizzazione delle sedi giudiziarie si pongono alcune innovazioni di notevole

rilievo già assunte dal Tribunale di Milano e che stanno per essere affrontate con lo stesso spirito anche presso il Tribunale di Sondrio.

Nel corso del 2011 il Tribunale di Milano, movendo da un contesto caratterizzato da tempo da gravi difficoltà derivanti dalle complessive carenze di organico dell'Ufficio, ha avviato un innovativo progetto di rimodulazione delle competenze tra sede centrale e **sedi distaccate** di Cassano d'Adda, Legnano e Rho, con la finalità di perseguire una migliore distribuzione degli affari e delle risorse e di realizzare un significativo miglioramento della qualità del servizio per gli utenti grazie all'attrazione in sede centrale delle competenze, ivi meglio gestibili per effetto della specializzazione delle Sezioni del Tribunale.

L'iniziativa rimanda alla disposizione dell'art. 48 *quinquies* Ord. Giud. che appunto "in considerazione di particolari esigenze" conferisce al Presidente del Tribunale, sentiti il Consiglio giudiziario il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, la possibilità di disporre, "anche in relazione a gruppi omogenei di procedimenti della sezione distaccata", che le relative "udienze siano tenute nella sede principale".

Il programma si è dunque sostanziato nel trasferimento dalle Sezioni distaccate alla sede principale del Tribunale di Milano "di tutti i servizi inerenti al settore penale e della maggior parte dei servizi inerenti al civile, lasciando presso le sezioni distaccate esclusivamente" alcune specifiche tipologie di procedimenti civili contenziosi che "per varie ragioni, tra le quali in particolare la possibilità per il convenuto di partecipare al processo senza l'assistenza del difensore ... appariva opportuno che fossero trattate in sede decentrata".

L'ipotesi di lavoro è stata enunciata nella relazione-proposta del 31 maggio 2011 e, nonostante il parere critico del Consiglio dell'Ordine e del Comitato per il decentramento della giustizia, il 6 giugno 2011 Presidente del Tribunale ha sottoposto il programma di modifica delle attribuzioni degli affari delle Sezioni distaccate al parere preventivo del Consiglio giudiziario che, a maggioranza, ha espresso parere favorevole.

Quindi, con provvedimento di variazione tabellare del 26 ottobre 2011, il Presidente del Tribunale ha dato esecuzione al progetto disponendo il trasferimento delle Sezioni distaccate di Rho, Legnano e Cassano d'Adda alla sede centrale del Tribunale con riferimento ai procedimenti penali con rito ordinario monocratico e alla gran parte dei procedimenti ordinari civili contenziosi.

A seguito del parere favorevole ed unanime del Consiglio giudiziario, la predetta variazione tabellare ha acquistato immediata esecutività ai sensi della disposizione contenuta al paragrafo 14.3 della Circolare CSM sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli Uffici giudiziari per il triennio 2012/14.

Un'iniziativa analoga sta prendendo corpo anche presso il Tribunale di Sondrio. Il 29 novembre 2011 il Consiglio giudiziario, avviando la prassi delle 'adunanze itineranti' convocate presso le sedi dei Tribunali del Distretto, si è riunito in un'aula del Tribunale di Sondrio. In quella occasione il Presidente del Tribunale ha rappresentato le gravi carenze di organico del personale della magistratura pari al 42% del totale, tanto che, anche a causa dei trasferimenti disposti per permanenza ultradecennale, si profilava l'impossibilità di comporre il collegio penale. Prendendo spunto dalla situazione rappresentata, il Procuratore della Repubblica ha quindi proposto l'opportunità che la Sezione distaccata di Morbegno fosse accorpata alla Sede centrale di modo da contenere la diseconomicità del servizio connesso al limitato numero di cause e di procedimenti ivi trattati. La proposta ha visto l'adesione del Presidente del Tribunale; ed anche il Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Sondrio, condividendo sostanzialmente le preoccupazioni manifestate dal Presidente del Tribunale, ha espresso il suo giudizio di opportunità per l'accorpamento di tutti i servizi della Sede distaccata di Morbegno in quella centrale di Sondrio.

Si tratta di iniziative coraggiose, sperimentate anche in altri distretti e animate dal lodevole scopo di migliorare l'efficacia complessiva del servizio giustizia, per i profili dell'efficienza organizzativa, dei tempi e della qualità delle decisioni, attesa la notoria insufficienza e cattiva distribuzione degli organici sul territorio.

La determinazioni del Presidente del Tribunale e del Consiglio Giudiziario di Milano sono affidate, ora, al vaglio del Giudice Amministrativo. Si resta, pertanto, in fiduciosa attesa di uno scrutinio di legittimità e di merito che si faccia interprete della *ratio legis* sottesa alla disposizione applicata e delle finalità istituzionali che hanno ispirato l'unanime deliberazione degli organi di giustizia ordinaria.

4. E' inoltre evidente che, affinché le proposte tabellari possano realmente contribuire al miglioramento del servizio giustizia sul territorio, occorre tenere conto dell'assetto strutturale e delle risorse umane e materiali, che dovranno supportare i progetti organizzativi.

Si è ripetutamente detto della drammatica inadeguatezza, nel numero e nelle moderne specializzazioni, degli organici del **personale amministrativo**, rispetto al quale da anni non si provvede alla copertura dei posti rimasti vacanti, che interessano in special modo le figure professionali di primaria importanza per il supporto all'attività dei magistrati (operatori giudiziari e ausiliari) o particolarmente qualificate (contabili e informatici).

Carenze, queste, che impediscono ai giudici di lavorare “di più e meglio”, come si vorrebbe, costringendo quotidianamente la macchina giudiziaria ad operare in stato di emergenza, per garantire almeno i servizi essenziali di assistenza alle udienze e di risposta all'utenza che accede in cancelleria, senza neppure poter fare ricorso al lavoro straordinario per il quale si riducono sempre più i fondi compensativi.

E' un problema - quello delle risorse umane - di numeri, certo, ma anche di qualità delle persone, di scelte non fatte e di altre che si dovrebbero fare.

La politica governativa di riduzione dei posti di lavoro nel settore pubblico è ispirata all'idea che, in un quadro di efficienza, l'evoluzione tecnologica dovrebbe compensare la riduzione del numero delle persone impiegate, com'è avvenuto in altri settori produttivi; ma, per assicurare parametri di adeguata funzionalità, negli altri settori la riduzione degli organici è stata accompagnata da strategie di mobilità, di prepensionamento e di parziale recupero dei decrementi con assunzioni giovanili.

Nel settore giudiziario non è stata fatta né l'una né l'altra cosa, con il risultato che l'età media del personale è particolarmente elevata.

Sicché, in termini prospettici, la situazione è preoccupante perché nei prossimi anni, perdurando il blocco del *turn-over*, si rischia di avere uffici non solo sguarniti ma, soprattutto, il cui patrimonio di competenze, esperienze, prassi operative è destinato a deperire progressivamente per effetto della sua mancata trasmissione a nuove leve, non essendo le pratiche innovative effettivamente partecipate da chi ha un orizzonte lavorativo di pochi anni.

Di talché, a fronte della cronica carenza del personale amministrativo del comparto giustizia, sia per numero che per qualificazione professionale degli addetti, sembra doversi indicare, come unica e urgente via d'uscita, prima del collasso definitivo di quella che è la struttura portante dell'apparato, la riallocazione in questo nevralgico settore dell'Amministrazione dello Stato di quella parte del personale degli Enti locali

(Regioni, Province, Comuni), che risulti obiettivamente esuberante o addirittura “sprecato” nell’organizzazione dei servizi dell’ente medesimo o che si trovi collocato in mobilità. Insomma, sarebbe auspicabile una decisa politica di **mobilità** del personale, con una più equa e razionale distribuzione del personale nelle varie Amministrazioni dello Stato e degli Enti locali.

In tal senso si segnalano talune convenzioni stipulate fra uffici giudiziari del distretto e Amministrazioni provinciali, per il comando o il distacco presso le cancellerie degli uffici giudiziari del distretto di personale di quelle Amministrazioni in mobilità o di lavoratori percettori di ammortizzatori sociali: ad esempio, n. 29 unità di personale LSU risultano impiegati presso la Corte milanese per un periodo di sei mesi, prorogabile una sola volta.

Si tratta, tuttavia, di ancora deboli sperimentazioni, destinate a coprire, solo in modesta parte e a tempo determinato, i pesanti vuoti di organico del personale amministrativo, che dovrebbero, invece, essere coraggiosamente estese e rafforzate, in un quadro più generale di ricomposizione delle esigenze e degli assetti della pubblica amministrazione, statale e locale.

5.1 Anche per quanto riguarda le **risorse materiali e finanziarie**, il Ministero della giustizia, a fronte della diminuzione di risorse a livello centrale, opera un taglio lineare e proporzionale nei singoli uffici periferici, senza tener conto di differenziazioni sul territorio, sicché la Corte di Appello di Milano sconta l’inadeguatezza delle risorse economiche assegnate rispetto agli ambiziosi percorsi intrapresi in questi ultimi anni verso una giustizia più moderna ed efficace.

Durante l’anno appena trascorso i servizi informatici, nel loro complesso, hanno subito drastici tagli nelle spese correnti e negli investimenti, comportando una pesante riduzione del servizio di assistenza sistemistica ed il sostanziale abbandono del rinnovamento e della manutenzione dell’*hardware*, con ricadute in negativo sulle attività giudiziarie e amministrative che richiedono l’utilizzo di sistemi informatizzati.

Si perseguirà tuttavia una gestione oculata delle somme assegnate dal Ministero, per ridurre i costi e impedire spese superflue o non indispensabili, e si ricorrerà al mercato elettronico della pubblica amministrazione per soddisfare le esigenze di materiale di consumo, assicurare i servizi e mantenere scorte tali da garantire la continuità funzionale degli uffici, nonostante le notevoli e progressive decurtazioni nelle assegnazioni.

Non si può peraltro sottacere -come avverte il competente UDA- che l'informatica giudiziaria nel procedimento penale presenta notevoli criticità. REGE, il programma di gestione dei registri informatizzati delle indagini preliminari, dell'attività del GIP e del dibattimento è obsoleto (basti solo pensare che è programmato in MS-DOS, sistema operativo commercializzato fino al 2000) ed ormai prossimo al collasso. RE.CA, il programma di gestione dei processi in Corte di Appello, non riceve una manutenzione evolutiva dal 1996 ed è molto instabile. Gli uffici sono dunque in attesa di registri rinnovati e moderni, di un sistema di comunicazioni sicuro e di un efficiente *repository* documentale, da tempo promessi, per poter realizzare la trasmissione delle notizie di reato, l'accessibilità degli atti digitalizzati e le comunicazioni telematiche, in un'ottica di miglior servizio e pieno utilizzo delle scarse risorse disponibili.

Nell'informatica si presenta anche il problema dell'*Active Directory Nazionale*; per *Active Directory* si intende un raggruppamento logico di utenti e *computer* in un dominio, gestito centralmente da *server* detti "controllori di dominio". In parole semplici, tutti i pc sono amministrati da un'unica centrale operativa nazionale.

Nel distretto di Milano, sulla base di segnalazioni pervenute da vari uffici, l'inserimento nell'*Active Directory* dei pc ha provocato problemi notevoli per la compatibilità degli applicativi già installati, per le difficoltà che spesso si riscontrano nella gestione centralizzata che non tiene conto delle peculiarità di alcuni uffici ma soprattutto per la sicurezza e il controllo dei dati residenti sulle postazioni dei magistrati (ed in particolare dei P.M. e dei GIP). Ciò ha portato il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano e il Presidente del Tribunale a non autorizzare l'inserimento nell'*Active Directory* nei rispettivi uffici sino a quando non saranno pervenuti i chiarimenti dal Ministero, adeguatamente rilevando come "in relazione alla informatizzazione della Giustizia, si è parlato di una nuova era digitale ma anche l'informazione racchiusa nel dato informatico, ove attinente alla attività giurisdizionale, deve necessariamente godere delle prerogative proprie di tale funzione".

5.2 Economie su larga scala sarebbero realizzabili mediante il risparmio di spese e risorse, personali e materiali, impiegate in attività istituzionali attribuite alla Corte di Appello ma estranee all'attività giudiziaria, come per il funzionamento delle Commissioni elettorali e per l'esame di abilitazione alla professione di Avvocato.

La Corte di Appello è chiamata a costituire gli **Uffici elettorali** circoscrizionali, regionali e centrali in occasione delle consultazioni elettorali europee, per l'elezione dei componenti del Senato e della Camera della Repubblica, per le elezioni Regionali, per quelle Provinciali e per i Referendum regionali.

Tanto il presidente quanto i componenti effettivi e supplenti degli Uffici ora indicati sono nominati tra i magistrati del Distretto; mentre i segretari vengono individuati tra il personale amministrativo.

Al fine di rendere percepibile l'impegno che ciò richiede alla struttura giudiziaria della Corte di Appello si evidenzia che: per le elezioni regionali del 2010 vennero chiamati a comporre gli Uffici elettorali 31 magistrati in qualità di presidenti o di componenti e 16 funzionari in qualità di segretario; per le elezioni provinciali di Pavia del 2010 fu necessario l'impiego di 26 magistrati e di 19 funzionari; in occasione del referendum svoltosi nel 2011 il numero dei magistrati impegnati nell'Ufficio elettorale fu di 24 unità, ed i funzionari amministrativi con funzione di segretario furono 9.

Fa capo alla Corte di Appello anche l'Ufficio di nomina dei presidenti di seggio, che cura la tenuta dell'Albo delle persone idonee all'ufficio di presidente di seggio elettorale - l'albo contiene 40.078 nominativi - e provvede alla nomina dei presidenti di seggio di tutti i Comuni del Distretto della Corte in occasione di ogni consultazione nazionale e locale.

In occasione dell'ultima consultazione nazionale l'Ufficio ha emesso 6.542 decreti di nomina che, per giunta, in più del 40% dei casi, ha comportato l'adozione di nuovi decreti in sostituzione di quelli già emessi.

Infine, l'Ufficio di Ragioneria e Contabilità della Corte deve compiere, sia preventivamente che successivamente alle determinazioni di attribuzione del Ministero dell'Interno, le attività di computo delle competenze accessorie al personale amministrativo, delle spese per il funzionamento dell'Ufficio elettorale e degli emolumenti da corrispondere ai componenti delle Commissioni Elettorali: voci che per il solo anno 2011 sono state pari ad €. 552.078,26.

Anche lo svolgimento dell'**esame di abilitazione alla professione di Avvocato** comporta per la Corte di Appello un notevole impegno di risorse umane e finanziarie, essendo istituita un'apposita Segreteria degli esami alla quale sono addetti un direttore amministrativo e un assistente giudiziario a tempo pieno.

La Segreteria riceve le domande di iscrizione, e ad essa fanno capo tutti gli aspetti organizzativi conseguenti allo svolgimento delle prove scritte e degli esami orali: pubblica gli esiti della correzione degli elaborati, svolge le attività connesse alla presentazione dei ricorsi contro la valutazione negativa o l'annullamento delle prove scritte, lavora per la formazione delle Sottocommissioni di esami.

Per le prove di abilitazione del 2011/12 la Corte di Appello di Milano è chiamata a garantire la composizione di 20 Sottocommissioni di esame che impegneranno complessivamente 80 magistrati e 30 unità amministrative. Essi, con cadenza settimanale o bisettimanale, dovranno svolgere il lavoro di correzione degli elaborati scritti, presentati da circa 6000 esaminandi del distretto di Napoli, e poi lavoreranno per lo svolgimento della prova orale dei candidati ammessi.

Per dare la misura dell'impegno necessario, con pari sottrazione di risorse lavorative da poter destinare alla funzione giurisdizionale, si evidenzia che in occasione della sessione di abilitazione del 2010 per la correzione delle prove scritte le Sottocommissioni si sono riunite 240 volte, mentre lo svolgimento degli esami orali ha comportato l'impegno dei Commissari per 290 sedute.

Per contenere il peso organizzativo sopra descritto sarà possibile operare alcune innovazioni, quali la pubblicazione sul sito *web* della Corte di Appello dei moduli di iscrizione, delle note informative e degli elenchi dei candidati ammessi alle prove orali; sarà anche possibile consentire l'iscrizione *on-line* agli esami, di modo che l'inserimento dei dati necessari verrà curato dagli stessi esaminandi, con relativo sgravio per il personale della Segreteria e con conseguente minor accesso agli uffici ad opera dei candidati.

Il 23 novembre 2010 è stata depositata presso la Camera dei Deputati una proposta di legge relativa alla nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, che non opera alcuna modifica riguardo al luogo di svolgimento delle prove di esame, che faranno ancora capo alla Corte di Appello, e alla composizione delle Commissioni di esame, alle quali continueranno a partecipare i magistrati nella stessa quota oggi prevista.

E' utile, infine, porre in luce quale sia la misura delle spese sostenute dall'Amministrazione giudiziaria per lo svolgimento degli esami di abilitazione. Per la sessione di esami 2011-12, ad oggi sono noti i soli esborsi dovuti per le competenze accessorie al personale amministrativo, pari a € 56.000, quelli per la vigilanza pari ad €

13.500 e quelli per l'affitto dei locali e delle attrezzature per lo svolgimento dell'esame scritto, pari a € 197.441,39. Sono disponibili i costi complessivamente sopportati dall'Amministrazione per gli esami svolti del 2009 che furono pari ad euro 439.622,45.

6. Non può tacersi, infine, che il lievitare delle domande di indennizzo per equa riparazione per violazione del termine di durata ragionevole del processo (**legge Pinto**), con percentuali di accoglimento delle pretese d'indennizzo che superano il 90%, comporta un aggravio considerevole degli oneri finanziari a carico dello Stato: e ciò a dimostrazione della persistente inadeguatezza dei tempi del servizio giudiziario, con conseguente frustrazione delle aspettative degli utenti, grave danno per le casse dell'Erario e progressiva erosione della credibilità e dell'immagine della giustizia nell'animo dei cittadini.

Non occorre spendere parole per stigmatizzare la paradossalità di tale situazione, che determina la sottrazione di rilevanti disponibilità finanziarie all'Amministrazione della giustizia, in taluni casi anche a favore di debitori inadempienti o autori di reati, che delle lungaggini processuali hanno beneficiato per procrastinare il pagamento di quanto dovuto o perseguire l'obiettivo della prescrizione del reato, e con l'effetto oltremodo negativo di appesantire il lavoro delle Corti di appello e dilatare ulteriormente i tempi della giustizia.

Sicché, considerati i perniciosi effetti della costante crescita del numero di siffatte cause, sarebbe certamente più adeguata ed efficace l'articolazione del procedimento in due fasi, la prima sommaria e senza formalità (perciò agile e verosimilmente conclusiva) e la seconda propriamente giurisdizionale (solo eventuale) su opposizione dell'interessato: sarebbe consistente il risparmio in termini di risorse, tempi e costi, indotto da un siffatto, nuovo modulo.

Parte V

La legittimazione dei giudici e l'etica della giurisdizione

Coniugare le garanzie individuali e la “certezza del diritto”, intesa dinamicamente come tendenziale prevedibilità e uniformità delle decisioni, con il valore, pure di rilievo costituzionale, dell'efficacia e dell'effettività della giurisdizione, che va organizzata secondo regole razionali e con obiettivi prefissati sulla base di un'attenta analisi dei flussi e delle risorse, costituisce ormai un dovere funzionale dei magistrati.

Solo dando una risposta rapida ed equa alla domanda di legalità e di giustizia e restringendo nel contempo le aree della pur diffusa ingiustizia, l'immagine della giurisdizione e la legittimazione dei giudici acquistano credibilità dinanzi all'opinione pubblica e alle altre Istituzioni nazionali ed europee.

La **legittimazione del giudice** nella società moderna non è data, una volta per tutte, dalla circostanza che si è vinto un concorso e s'indossa la toga, bensì va conquistata “sul campo”, nell'esercizio quotidiano del “servizio”, eseguito con serietà, professionalità e responsabilità.

Oltre ogni logica meramente burocratica o aziendalistica, le prassi processuali e anche le condotte extraprocessuali dei magistrati devono essere ispirate a un alto senso dell'etica professionale e ripensate nell'ottica della giusta considerazione in cui va tenuta la domanda di giustizia dei cittadini.

Si esige dal giudice consapevolezza delle legittime aspettative degli utenti, misurazione adeguata dei tempi, costante arricchimento del patrimonio professionale, elevata qualità del servizio, capacità di ascolto delle “ragioni degli altri”, trasparente giustificazione delle decisioni in un linguaggio semplice e chiaro, concreta effettività delle soluzioni pratiche adottate, equilibrio e moderazione nel linguaggio, sobrietà e riservatezza nei comportamenti, rispetto, rapporto costruttivo e leale collaborazione con le altre Istituzioni.

La **deontologia** professionale viene così a profilarsi come un fondamentale momento di (ri)legittimazione quotidiana e permanente del giudice (e – se condivisa – non solo del giudice bensì di ogni altro attore del processo), come una guida sicura capace di orientarne i passi sin dalle prime esperienze professionali.

E' questa, d'altra parte, la moderna figura di giudice, che, oltre ad essere coerente con le norme del codice etico della magistratura elaborato dall'A.N.M. il 13 novembre 2010, risponde al modello disegnato, nel panorama della giustizia europea, dal Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) presso il Consiglio d'Europa, con i principi fondamentali della *Magna Carta dei Giudici*, adottata a Strasburgo il 17 novembre 2010; lo stesso giorno in cui è stata pure approvata la storica Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010) 12 “*sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità*”.

Secondo quest'ultima, “I giudici devono tutelare i diritti e le libertà di tutte le persone in uguaglianza, rispettando la loro dignità nello svolgimento dei procedimenti giudiziari” (§ 59); “... devono agire in tutti i casi in maniera indipendente e imparziale, assicurando che sia data equa udienza a tutte le parti e, se del caso, illustrando le questioni procedurali” (§ 60); “... devono trattare ogni causa con diligenza ed entro un termine ragionevole” (§ 62); “... devono motivare le sentenze in linguaggio che sia chiaro e comprensibile” (§ 63); “... devono, ove opportuno, incoraggiare le parti a raggiungere una composizione amichevole” (§ 64); “... devono aggiornarsi con regolarità e ampliare il proprio bagaglio professionale” (§ 65).

Anche la “speciale” e obiettiva sovraesposizione, che negli anni più recenti ha caratterizzato gli uffici giudiziari milanesi, sul piano dei rapporti con i **media** e con la **politica**, per la particolare importanza e rilevanza sociale sia dei fatti sia delle persone coinvolti in indagini e processi, è destinata a stemperarsi laddove vengano – da tutti - osservate le regole deontologiche e le misure sopra indicate.

La medesima Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, da un lato, quanto al diritto all'informazione in materia di procedimenti giudiziari, chiede ai giudici di dare prova di “moderazione” nei loro rapporti con i media (§ 19). Dall'altro, prescrive ai rappresentanti dei poteri esecutivo e legislativo di non assumere decisioni che invalidino pronunce giurisdizionali, di evitare, nel commento delle decisioni dei giudici, ogni critica che possa compromettere l'indipendenza della magistratura e minare la fiducia del pubblico nella stessa, di astenersi da qualsiasi azione che possa mettere in dubbio la loro volontà di rispettare le decisioni dei giudici, diversa dall'esprimere l'intenzione di proporre impugnazione (§§ 17-18).

Il giurista puro definisce questi testi normativi “*soft law*”, ma almeno per i magistrati – è bene affermarlo senza riserve – essi vanno considerati come fonte di

regolamentazione e autoregolamentazione delle condotte professionali e dei comportamenti extraprocessuali, muniti di sicura autorevolezza ed efficacia vincolante: “*hard law*”, quindi.

In tal modo, l'indipendenza esterna dei giudici non sarà vista come un privilegio o una prerogativa, bensì come la garanzia fondamentale dei cittadini, in uno Stato di diritto, per l'applicazione imparziale del diritto e per l'uguaglianza di essi dinanzi alla legge.

Il giudice o la Corte ben potranno pretendere, a loro volta, il doveroso rispetto e l'attenzione che meritano la persona, l'organo e l'Istituzione che essi rappresentano, da parte delle altre Istituzioni dello Stato, degli avvocati, del personale, ma soprattutto dei cittadini e degli utenti, dai quali potrà anzi attendersi apprezzamento e simpatia per l'opera svolta: così rivelandosi non come una “patologia” del sistema - come talora si sostiene - ma come una preziosa “risorsa” per il Paese.

Provando a tirare le fila del discorso, vorrei sottolineare che oggi, a chiusura di uno storico anno in cui si è assistito a numerosi e straordinari eventi per il **150° Anniversario dell'Unità d'Italia**, non stiamo celebrando un formale, ripetitivo e inutile rito.

Con l'odierna, solenne e insieme sobria, cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario, intendiamo, viceversa, segnare un momento di dialogo e ribadire un messaggio di speranza e di impegno per una più feconda stagione della Giustizia, a favore dell'intera comunità nazionale, nella certezza che la crisi dell'economia non si trasformerà in crisi della ragione.

INDICE

Introduzione

Parte I

Il bilancio e l'organizzazione dei servizi e delle attività della Corte di Appello

I. La giustizia civile	
I.1 La Corte di Appello: il settore civile	2
I.1.2 La Corte di Appello: il settore lavoro	8
I.2 L'andamento e le caratteristiche della giustizia civile e del lavoro nel Distretto	10
II. La giustizia penale	
II.1 La Corte di Appello	16
II.2 Uffici GIP e GUP del Distretto	22
II.3 I Tribunali del Distretto	25
II.4 Gli uffici di sorveglianza e il carcere	31
II.5 La giustizia minorile	36
III. I Giudici di pace e i Magistrati onorari	39
IV. Il Consiglio Giudiziario	42
V. Le prassi innovative e “virtuose” nel Distretto	45

Parte II

L'efficacia della giurisdizione fra efficienza, garanzie e qualità	53
---	----

Parte III

Alcune riflessioni sulle riforme del processo

III.1 Le riforme del processo civile	58
III.2 Le riforme del processo penale	63

Parte IV

La priorità dei temi riguardanti l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario	73
---	-----------

Parte V

La legittimazione dei giudici e l'etica della giurisdizione	85
--	-----------