

ARGOMENTI
dell'intervento orale
del Presidente della Corte d'appello
Mario BARBUTO

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2014.
Torino 25 gennaio 2014

Vi è grande attesa sulla svolta generazionale della classe politica. La nuova classe dirigente – che appartiene alle generazione dei QUARANTENNI – vuole marcare la distanza dalle precedenti.

Il Procuratore Generale ed io abbiamo superato i 70 anni. Con il pensionamento di Giancarlo CASELLI, siamo gli «ultimi dei Moicani».

Vi è chi dice che dovremmo ritirarci, che dovremmo collaborare con i giovani solo con consigli dettati dalla nostra esperienza.

Mi permetto un consiglio. Nel settore della giustizia la nuova classe dirigente diventi artefice e protagonista di una vera svolta culturale.

E' una svolta che nel 2001 il sottoscritto, da “*giovane 58-enne*”, ha tentato ponendo al centro dell'attività giudiziaria il valore dell' «*efficienza*» (o «*efficacia*» come altri preferiscono dire).

E' stato arduo superare la mentalità di chi considerava (e considera ancora) la funzione giudiziaria come il rito sacrale dei «*Sacerdoti di TEMI*» sottratto ad ogni controllo sui risultati.

L'espressione *accountability* spaventava e spaventa ancora perché evoca il tema della *responsabilità*.

Diciamo allora che anche la magistratura, tramite i dirigenti degli uffici, ha il dovere della «*rendicontazione*», del rendere conto periodicamente dei risultati del suo lavoro.

La svolta culturale è semplice. Consiste nel far sì che l' «*efficienza della giustizia*» diventi — come ha scritto giorni fa una giornalista del Sole-24-Ore (D. STASIO), «*un valore condiviso, garanzia di legalità, tutela dei diritti e crescita economica*».

L'andamento del lavoro giudiziario nel distretto. I dati statistici

Il 21 gennaio 2014, quattro giorni fa, il Ministro della Giustizia Rosanna CANCELLIERI ha presentato alle Camere la «*Relazione sull'amministrazione della giustizia*» relativa all'anno **2013**, primo atto degli eventi di venerdì 24 e sabato 25 gennaio dedicati alla inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 presso la Corte di Cassazione e presso i vari distretti di Corte d'appello.

Si tratta di un documento di 400 pagine che contiene notizie preziose per ogni settore della nostra amministrazione.

Avendo già redatto in periodo di poco antecedente l'analoga Relazione di competenza dei c.d. "Capi Corte", non ho potuto tenere conto di quell'autorevole commento. L'ho consultato solo in questi giorni per impostare il mio intervento orale nella cerimonia odierna.

I dati più rilevanti — quelli che hanno destato l'attenzione della stampa — riguardano le statistiche sull'arretrato.

Ritengo doveroso darne conto in questa sede rapportando i dati nazionali a quelli del nostro distretto.

Sottolineo che il periodo di riferimento delle pendenze — alla data del 30 giugno 2013 — e la data di ultimo aggiornamento — 14 novembre 2013 — coincidono. L'operazione di estrazione-dati è stata fatta in modo unitario dalla *DGStat* (Direzione Generale di Statistica) del Ministero della Giustizia che ha le sue articolazioni nei territori distrettuali. Sono dati ufficiali.

Alla data di chiusura dell'anno giudiziario 1° luglio 2012 – 30 giugno 2013 il nostro Paese registra una pendenza di:

- n. **5.257.693** procedimenti nel **settore civile** (comprensivi dei dati della Corte di Cassazione)
- n. **3.462.907** procedimenti nel **settore penale** (compresa la Cassazione).

Il totale è di **8.720.600** procedimenti pendenti.

Sono cifre enormi. La loro dimensione neutralizza la (relativa) soddisfazione per il *trend* in diminuzione rispetto all'anno scorso:

- - **4%** nel civile, rispetto al 30 giugno 2012
- - **1,3%** nel penale, rispetto al 30 giugno 2012.

E' una buona regola scaramantica manifestare ottimismo, anche se modesto. Si fa così in presenza di un malato grave la cui febbre sia diminuita di qualche decimo di grado.

Il nostro distretto di Torino?

Ecco la cifre:

- n. **155.759** pendenze nel **settore civile** (comprensive di n. 4.673 procedimenti del Tribunale per i Minorenni – settore civile)
- n. **206.346** pendenze nel **settore penale** (ivi compresi i dati del Tribunale per i Minorenni).

Il totale è di **362.105** procedimenti pendenti.

Qual è la nostra reale incidenza sul territorio nazionale per il settore giustizia?
E' sufficiente la carta geografica che allego:

**Il Distretto di TORINO (Piemonte-Valle d'Aosta)
sul territorio nazionale**



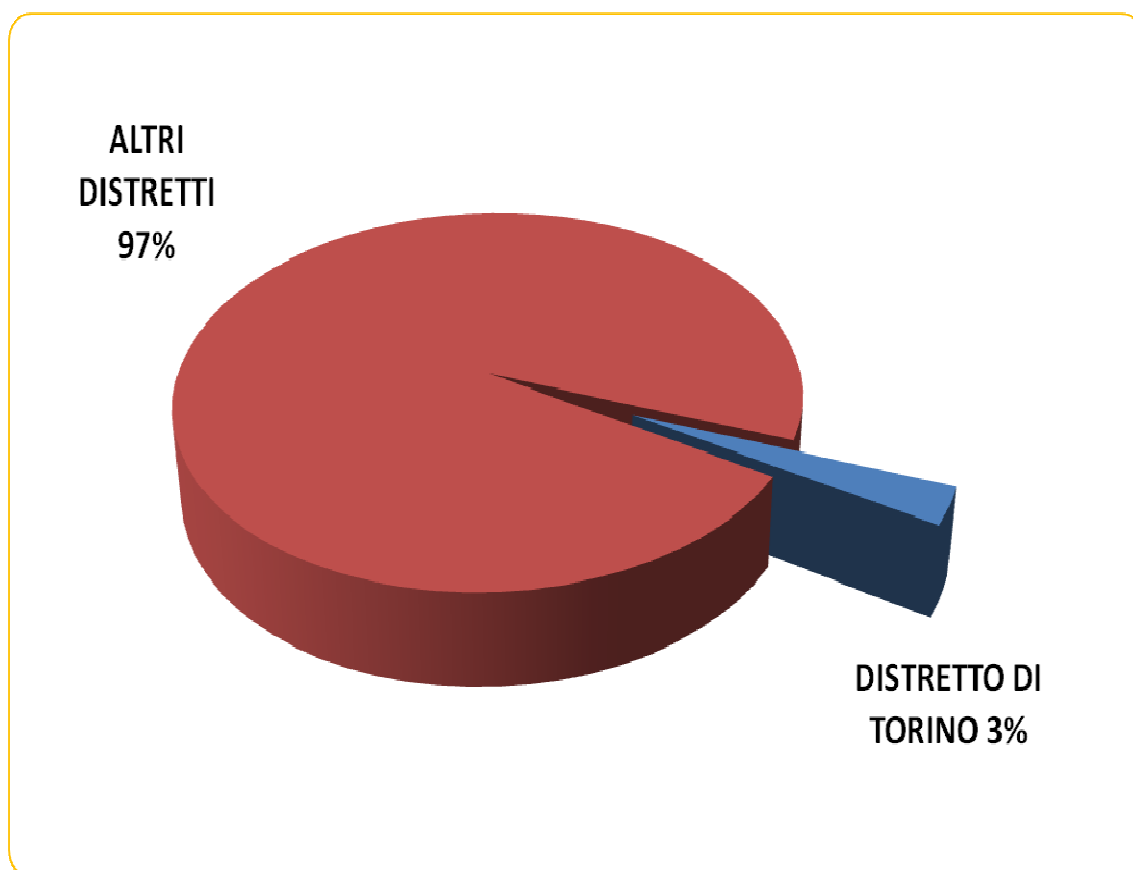
7,5%
per popolazione residente (censimento del 2011)

15,8%
per numero di Comuni

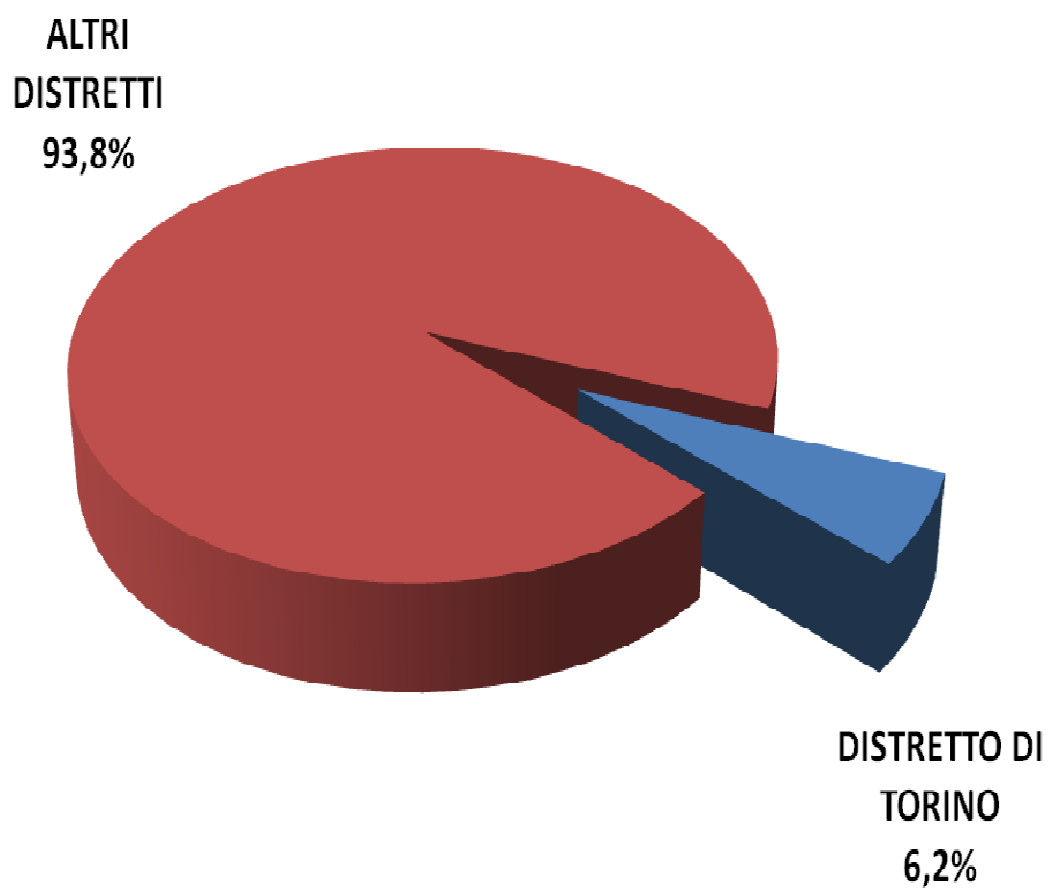
6,5%
per pianta organica complessiva dei magistrati
(valore accertato nel 2010, da aggiornare nei prossimi mesi dopo
gli interventi correttivi oggi allo studio del C.S.M. e del Ministero)

Si tengano presenti i valori percentuali indicati con la carta geografica, che denotano il «peso reale» del distretto di Torino nel panorama nazionale e si confrontino con i valori percentuali sottostanti

**Pendenze CIVILI del distretto di Torino
al 30 giugno 2013
sul totale nazionale di 5.257.693**



**Pendenze PENALI del distretto di Torino al 30 giugno 2013
sul totale nazionale di 3.462.907**



Nella mia relazione vi sono due capitoli dedicati al bilancio-rendiconto della nostra attività, sia nel settore civile, sia nel settore penale.

Ometto di riferire qui, in sede di intervento orale, perché i dati numerici sono noiosi da ascoltare e noiosi anche da enunciare.

Mi limito a far «vedere» il flusso del nostro lavoro con quattro grafici a istogrammi.

Ho scelto colori significativi per le colonne. Ne spiego il significato.

Il colore **AZZURRO** è riservato al lavoro sopravvenuto in un anno; è la domanda di giustizia dei cittadini commisurata in 365 giorni.

Il colore **VERDE** è riservato alla produttività collettiva; è la risposta di giustizia che i nostri uffici danno agli utenti in 365 giorni. Mi piace chiamare quel dato come «*prodotto interno lordo* (giudiziario)», il famoso PIL.

Il colore **ROSSO** è riservato alle pendenze; è il nostro debito verso gli utenti; è tutto ciò che dobbiamo tenere sotto controllo per non deludere le aspettative di giustizia e non ritardare il nostro lavoro ordinario. Mi piace chiamare quel dato come «*debito pubblico giudiziario*».

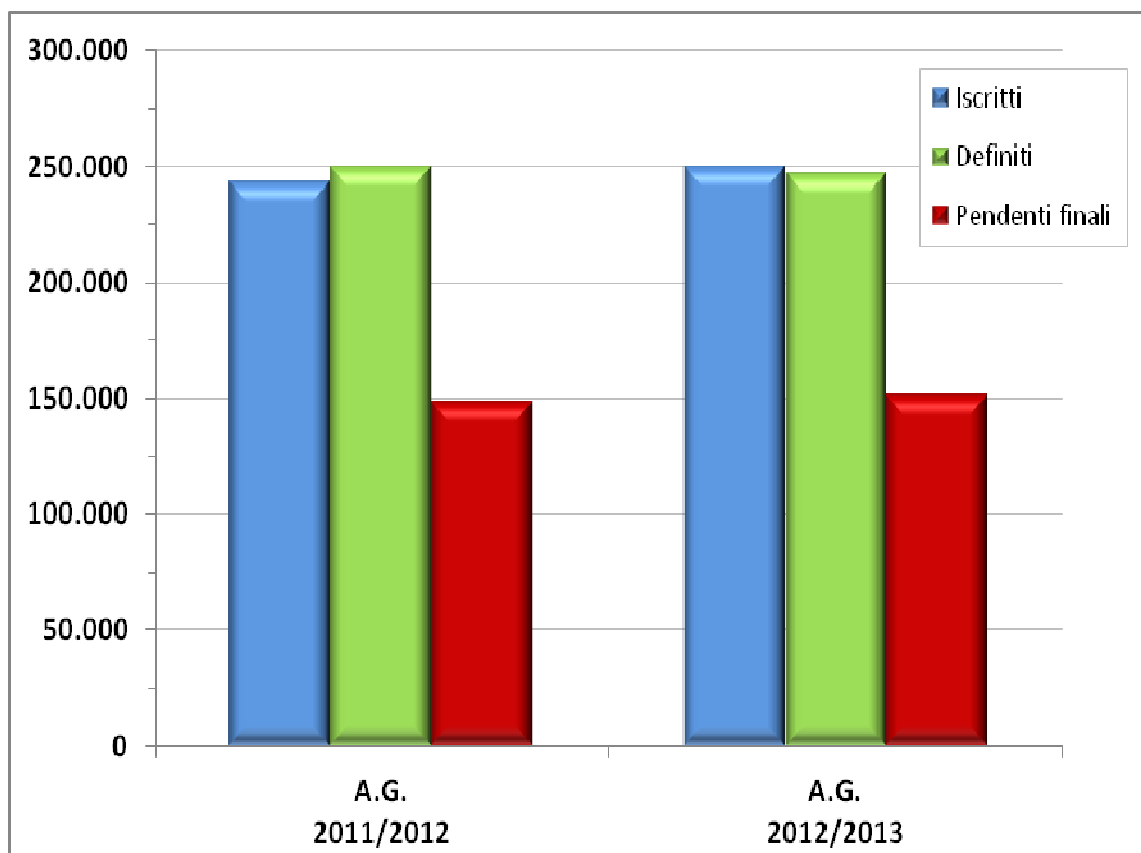
Il problema da porsi è «**da quanto tempo quelle pratiche in ROSSO sono giacenti**». Da uno, due, cinque, dieci anni?

Per anni mi sono impegnato su questo tema. Oggi, sia in Corte d'appello, sia nel Tribunale di Torino, siamo in grado di fornire un quadro completo della c.d. vetustà delle cause pendenti. Tra poco saranno in grado di farlo anche gli altri Tribunali, perché da tempo è stato varato un apposito progetto in tal senso.

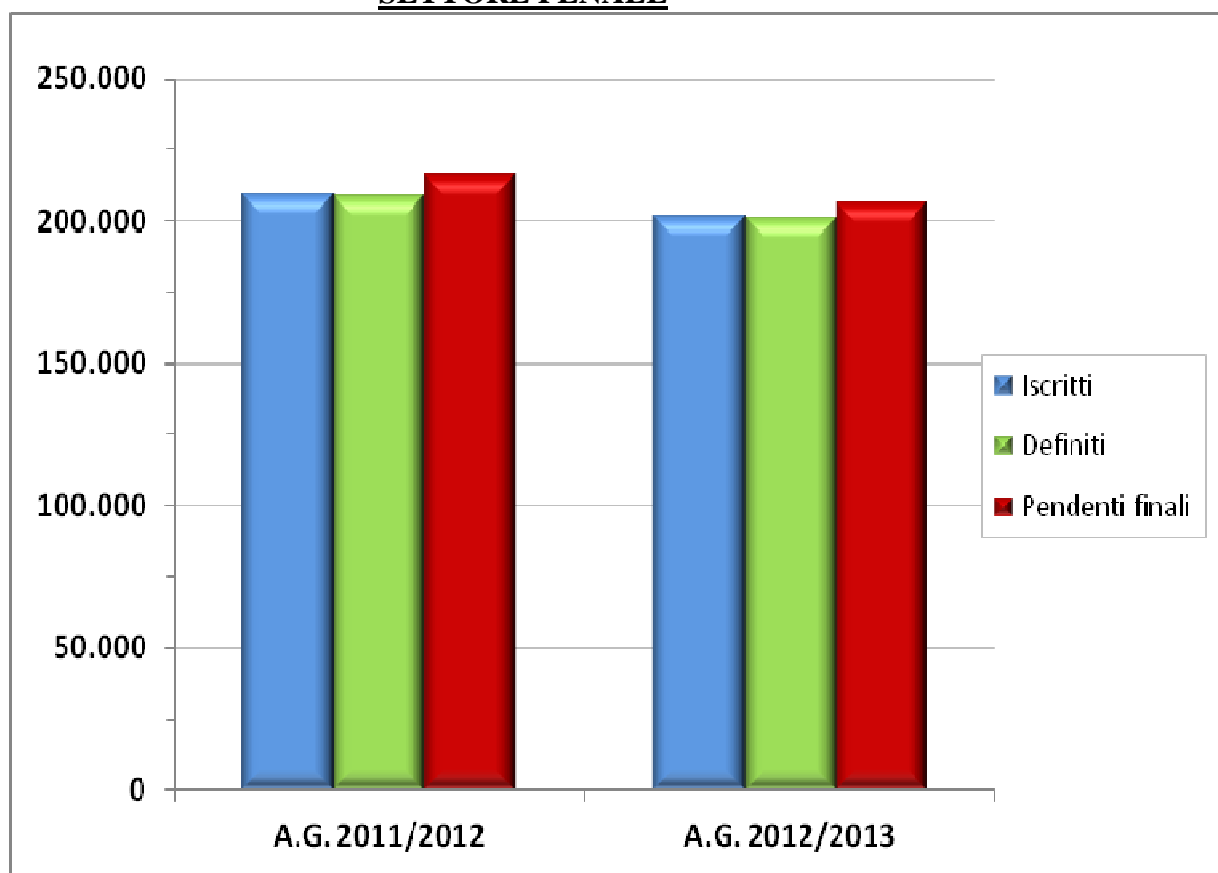
Ma questo è un altro discorso.

Nelle pagine seguenti vi è la rappresentazione visiva di quanto detto.

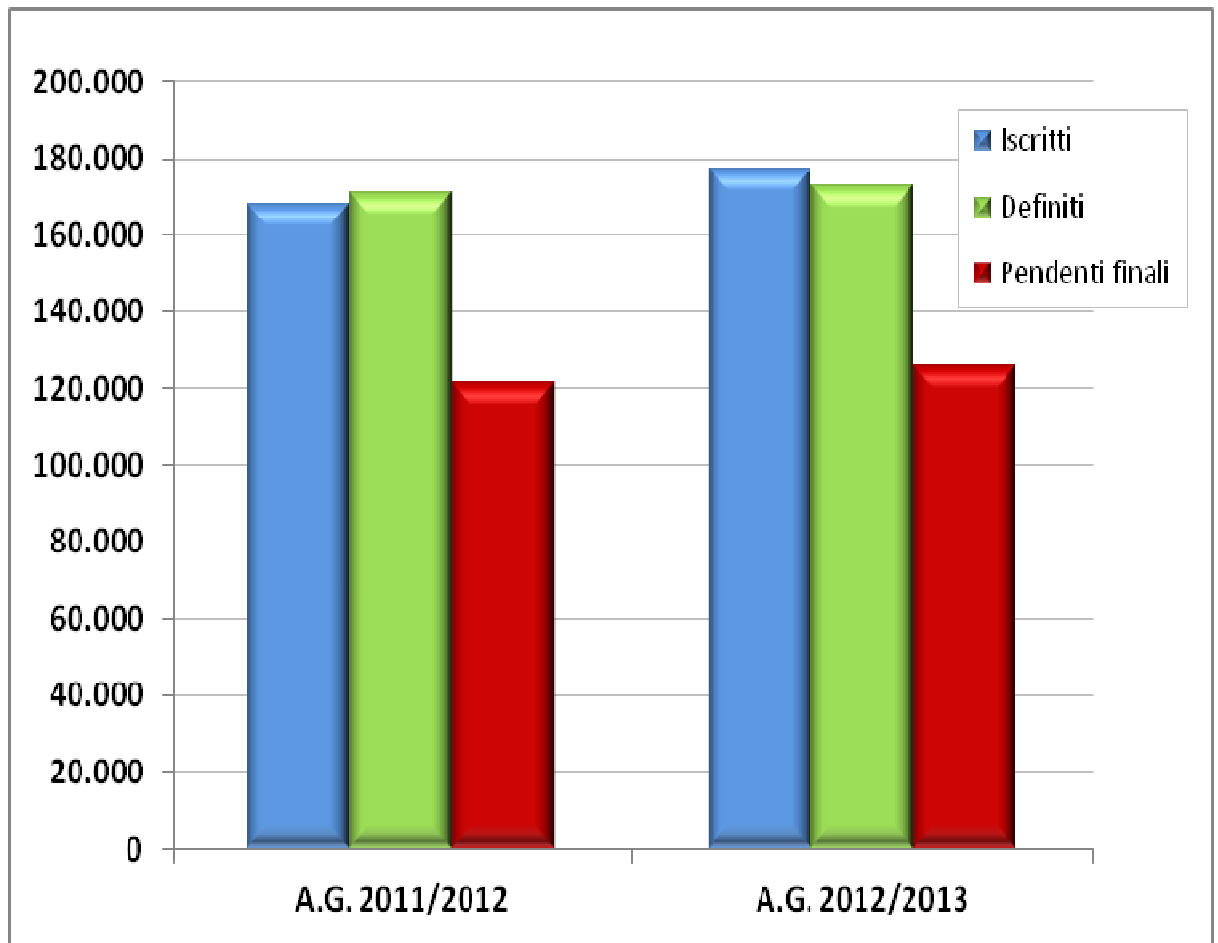
TUTTO il DISTRETTO di TORINO
SETTORE CIVILE



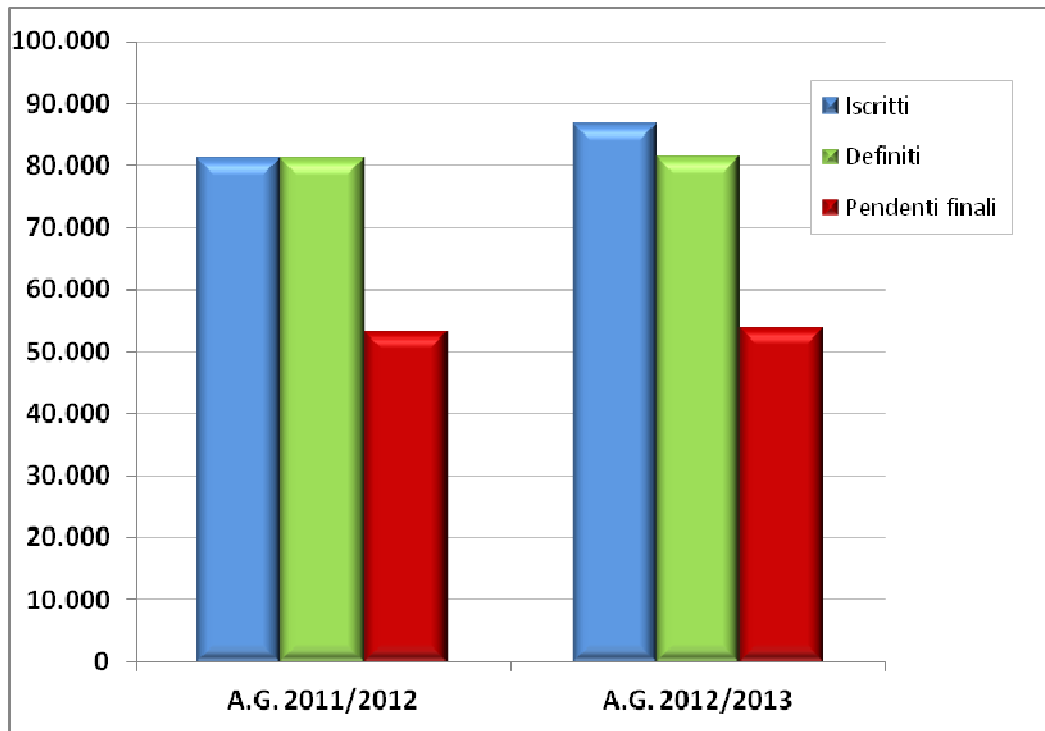
TUTTO IL DISTRETTO di TORINO
SETTORE PENALE



Solo i TRIBUNALI del distretto
Settore civile



Solo i TRIBUNALI del distretto
Settore penale



Si tratta di «macro-numeri» che riguardano il lavoro complessivo di un gran numero di uffici.

E' naturale che occorra analizzare in dettaglio ciascuna struttura.

Nella mia Relazione vi sono le informazioni sufficienti per radiografare ogni realtà, ufficio per ufficio.

Vi sono situazioni lontane da quella "rosea" sopra rappresentata.

Ragioni di tempo non mi consentono di parlarne. Si tratta di situazioni particolari ampiamente descritte nella Relazione, con riferimento anche ai fattori che le hanno determinate, tutti indipendenti dall'impegno concreto dei magistrati.

Sono in corso progetti concreti per il ritorno alla normalità ed ho fiducia nella collaborazione di tutti gli interessati, magistrati e personale di cancelleria.

II

La prescrizione.

E' la patologia del processo penale

Nel linguaggio corrente si parla di prescrizione dei «*processi*». E' un'espressione impropria. In realtà si tratta di prescrizione dei «*reati*» esaminati nei processi.

Ribadisco ancora oggi quanto ho affermato lo scorso anno.

La prescrizione è l'aspetto patologico per eccellenza dei processi penali.

E' una resa dello Stato di fronte alla lunghezza eccessiva dei tempi del giudizio.

È un fenomeno assente nel settore civile dove le norme di diritto sostanziale sulla interruzione della prescrizione — coincidente di solito con l'inizio di un giudizio civile e operante fino alla sentenza definitiva — consentono una durata illimitata delle relative cause (o processi, che dir si voglia).

La prescrizione dei reati — i cui termini variabili per ogni fattispecie astratta appaiono congrui in gran parte dei casi perché ancorati alla gravità dei fatti — è l'effetto inevitabile della «*durata irragionevole*» del processo penale, che nel nostro Paese ha le caratteristiche allarmanti di una vera patologia endemica.

Non mi stancherò mai di ripetere che è un fenomeno inammissibile in un Paese civile.

E' inutile commentare i dati sulla «*durata media nazionale*» dei processi penali (e anche del metodo di calcolo).

Avrebbe il sapore dell'adagio popolare del “mal comune mezzo gaudio”.

E' sufficiente ricordare che nel gennaio 2012 fu calcolata dal Ministro SEVERINO in 1.753 giorni, pari a 4 anni e 10 mesi circa, decisamente *irragionevole*. Si è in attesa di conoscere il dato più recente.

Attenzione, quando si parla «*media*». La *media* presuppone picchi ben più elevati se si tiene conto del gran numero di processi rapidi come le «*direttissime*» e delle prassi virtuose di alcuni giudici all'interno di un ufficio e di alcuni uffici all'interno del distretto.

Attenzione anche al metodo di misurazione.

Il metodo ministeriale è fondato sulla formula aziendalistica della giacenza media annuale delle merci in magazzino:

la somma di “pendenza iniziale + pendenza finale” divisa per la somma di «*sopravvenienze + esaurimenti*» con il quoziente moltiplicato x 365.

E' un metodo ingannevole perché unifica entità non omogenee quanto a durata fisiologica (si pensi alle separazioni consensuali accomunate a quelle contenziose, alla concessione di un decreto ingiuntivo accomunato ad una causa ereditaria).

Il metodo *Doing Business* è totalmente diverso: è il frutto di una analisi degli specialisti di ogni Paese in base ad un prototipo di lite commerciale “inventata”. Quest'anno l'Italia ha avuto un progresso di circa 60 posizioni (dal

160° al 103° posto su 183 Paesi) perché è cambiata la tecnica di analisi degli specialisti italiani.

Tralascio la citazione di altri metodi più sofisticati.

Nessuno è fondato sul sistema empirico che tutti immaginano: la somma della durata effettiva di ciascun processo (tipologia per tipologia) divisa per il numero di tutti i casi esaminati (per ogni tipo). Un metodo impossibile da applicare negli uffici giudiziari.

* * *

Nella mia Relazione ho analizzato l'andamento delle prescrizioni nell'ultimo triennio.

Qui è sufficiente dire che il fenomeno è in aumento progressivo. Purtroppo.

Non citerò numeri e tabelle. Ce n'è in abbondanza nella Relazione (ved. Cap. 5).

Il fenomeno prescrizione lo faccio solo «vedere» attraverso i grafici a torta e solo per l'anno giudiziario 2012-2013

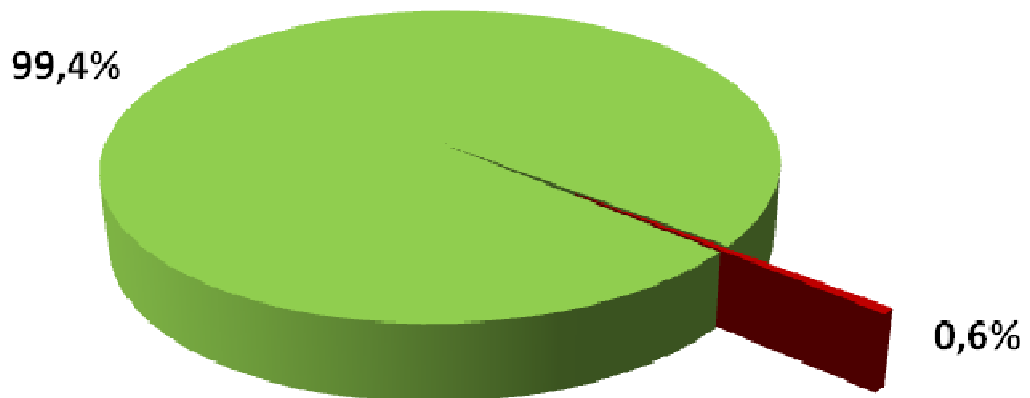
Danno l'idea di quanto lavoro sia andato disperso. Rivela impietosamente quanta impunità di «autori di reati» ha caratterizzato la nostra attività quotidiana.

In verità, nei Tribunali il dato non è tanto allarmante.

Ecco l'entità del fenomeno nelle sezioni dibattimentali di **TUTTI TRIBUNALI** del distretto (n. 17, compresi i 7 incorporati e comprese le sezioni distaccate soppresse).

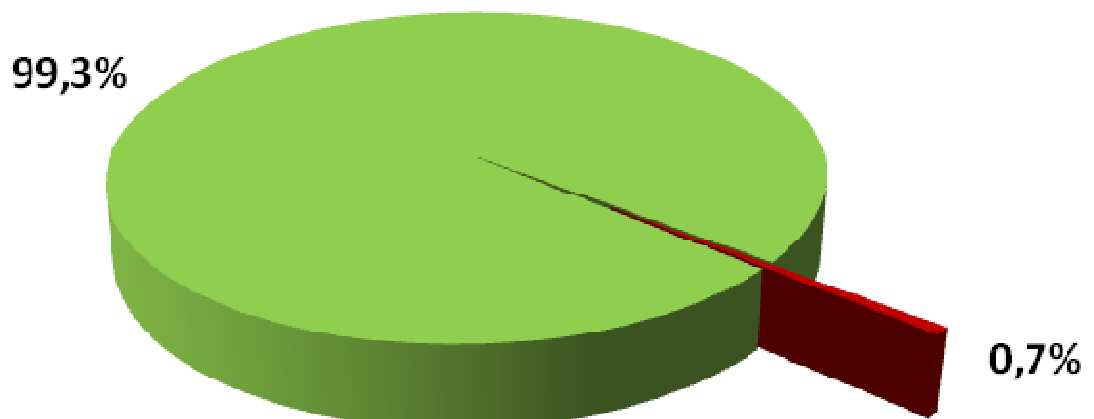
Le prescrizioni sono rappresentate dalla "fetta rossa" (più scura): 0,6% secondo i dati ufficiali *DGStat*.

TUTTI I TRIBUNALI del distretto



e comparativamente il solo TRIBUNALE di TORINO, che gestisce gran parte dei processi penali del distretto (0,7% secondo i dati ufficiali *DGStat*)

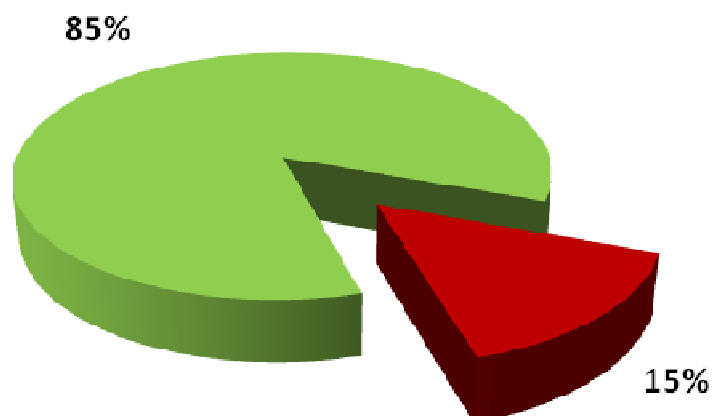
TRIBUNALE DI TORINO



Ecco l'entità del fenomeno in **TUTTE le PROCURE** del distretto.
Le prescrizioni sono rappresentate dalla "fetta rossa" (più scura): 15% secondo i dati ufficiali DGStat.

TUTTE le PROCURE

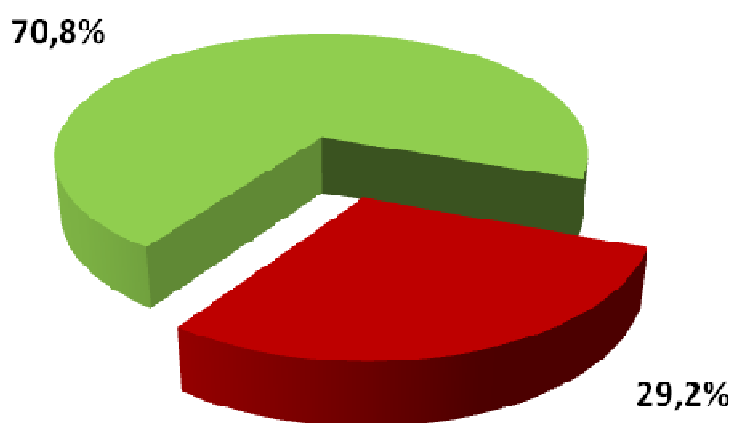
Anno Giudiziario 2012/2013



e comparativamente della sola PROCURA di TORINO, che gestisce gran parte delle indagini penali del distretto (29,2% secondo i dati ufficiali DGStat)

PROCURA della Repubblica di TORINO

Anno Giudiziario 2012/2013



Si omettono i dati di dettaglio dei GIP – Giudici delle indagini preliminari, perché l'entità del fenomeno è condizionata dalle richieste delle Procure in termini di provvedimenti di «ARCHIVIAZIONI per PRESCRIZIONE».

E' noto che non è la Procura che "archivia" una indagine, ma è il GIP che lo fa su "richiesta della Procura".

Diversa è l'attività dei GUP – Giudice dell'udienza preliminare, i cui dati sono poco rilevanti e non influenzano quelli dei Tribunali nella loro totalità.

Prescrizione e arretrato: male assoluto o male necessario?

Nella Relazione ho affrontato la questione della interdipendenza tra arretrato e prescrizioni, da una parte, e politica giudiziaria dei programmi di gestione dell'arretrato e "priorità" nella trattazione dei procedimenti, dall'altra.

Ho cercato di chiarire le idee innanzitutto a me stesso. In questi mesi infatti sono alle prese con un imbarazzante arretrato nel mio ufficio — l'ufficio centrale della Corte d'appello, dove confluisce statisticamente il **7,6%** dei procedimenti penali esauriti, con sentenza o altro, in tutto il distretto¹ — e l'elevato numero di prescrizioni, sempre in aumento.

Riporto qui le mie riflessioni per sottoporle al dibattito pubblico (anche nel prossimo futuro, in incontri di studio e convegni, dopo la divulgazione di questo documento).

I) I «criteri di priorità» elencati e disciplinati nell'art. 132-bis disp. att. c.p.p. sono obbligatori negli uffici giudicanti.

Sono criteri vincolanti, validi per tutti gli uffici, che comportano l'obbligo della precedenza nella celebrazione di alcuni processi rispetto ad altri.

Si pensi ai processi per «delitti di criminalità organizzata» di cui alla lett. *a*) della norma e, da pochi mesi², ai processi di *stalking*, maltrattamenti, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, di cui alla lett. *a-bis*) della stessa norma (norma che prevede molte altre ipotesi).

II) I c.d. "criteri di priorità" adottati negli uffici requirenti sono cosa diversa, secondo quanto risulta dalle prassi più conosciute.

¹ Si pensi che nel settore civile la percentuale è del **2,9%** del totale degli esaurimenti; il quale totale è influenzato dal 50% circa di esaurimento senza sentenza, perciò ininfluenza per la Corte d'appello. Ciò significa che il 2,9% dovrebbe considerarsi come percentuale sulla metà delle cause esaurite.

² Ved. D.L. 14 agosto 2013, n. 93 (art. 2. comma 2), convertito, con modificazioni, dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119.

Si pensi, per il passato, alla «*Circolare Zagrebelsky*» del 1990 e, nell'attualità, alla «*Circolare Maddalena*» del 2007³, la prima in tema di «*corsie preferenziali*» (ai fini della trattazione) per talune tipologie di notizie di reato, la seconda in tema di «*accantonamenti*» (ai fini della non-trattazione) di procedimenti inclusi in un catalogo di reati marginali, nell'attesa di «tempi migliori» (legati magari ad una amnistia, così si legge nel documento) o, in mancanza, ai fini della loro archiviazione (anche “generosa”)⁴.

Si tratta di iniziative locali che gli interpreti hanno qualificato come «*principi di buona organizzazione del lavoro*», escludendo che rappresentino criteri di selezione implicanti rinunce aprioristiche ad agire, inammissibili perché in contrasto con il principio della obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.).

III) Un programma di «*gestione dell'arretrato penale*» in un ufficio giudicante serve a governare soprattutto le pendenze dei processi c.d. *ordinari*, tenendo conto ovviamente dei processi “prioritari” i quali devono in ogni caso essere celebrati con precedenza assoluta rispetto agli altri, perché così impone la legge (art. 132-bis, disp. att. c.p.p.).

Quali sono gli effetti delle tre strategie?

Il fenomeno *sub I)* (priorità *ex lege*) determina negli uffici giudicanti un maggiore accumulo delle pendenze ordinarie, una loro lievitazione negli anni ed una sostanziale imprevedibilità dei tempi di trattazione ed esaurimento dei processi più vecchi.

In altre parole: la crescita dell'ARRETRATO.

Il fenomeno *sub II)* delle “*corsie preferenziali*” o degli “*accantonamenti*” (o “*postergazioni*”) determina anch'esso un accumulo di pendenze tra i procedimenti non prioritari negli uffici requirenti.

In altre parole: la crescita dell'ARRETRATO nel periodo medio – breve.

Il fenomeno *sub III)* (*gestione dell'arretrato*) comporta negli uffici giudicanti una sorta di “aggressione alle pendenze esistenti”, cioè una situazione di emergenza per frenarne la crescita o attenuarne la vetustà con una loro razionale gestione nella fase di calendarizzazione delle udienze.

In altre parole: un (tentativo di) FRENO all'ARRETRATO (o di normalizzazione).

³ Per la prima cfr. *Una “filosofia” dell'organizzazione del lavoro per la trattazione degli affari penali*, in *Cass. pen.* 1991, 362; per la seconda cfr. *Procura della Repubblica di Torino, Circolare 10 gennaio 2007 n. 50/07*, in *Questione giustizia* 2007, 619.

⁴ Analoga alla «*Circolare Maddalena*» sembra essere l'attuale programma della Procura della Repubblica di Torino in tema di “*postergazione*” (nella trattazione) di fascicoli relativi ad alcuni reati, previa individuazione di tre “fasce” A, B, C (anziché due, come nel recente passato). I fascicoli “*postergati in fascia C*”, secondo il Procuratore Generale, sono da considerarsi nell' «*anticamera della prescrizione*» (o «*anticamera della morte del procedimento*») (ved. interventi del 2012 e 2013 in questa cerimonia).

Le prime due strategie creano e fanno crescere l' ARRETRATO. Non c'è dubbio.

Con la terza si tenta di governarlo razionalmente.

L'ARRETRATO che in passato era considerato un male assoluto o "*male in sé*" diventa in tal modo un "male necessario", anzi inevitabile e consapevole, col quale convivere.

Come fronteggiarlo per la sua eliminazione?

Qui le conseguenze divergono profondamente tra uffici giudicanti e uffici requirenti.

Nei primi (uffici giudicanti) si rende necessaria una programmazione di medio e lungo periodo (è impossibile quella di breve periodo per il continuo sopraggiungere di processi prioritari), caratterizzato da ritmi di lavoro più rapidi e da maggiore impegno lavorativo dei magistrati (anche con l'aiuto contingente dall'esterno mediante le applicazioni di magistrati o di personale amministrativo).

Il risultato positivo dipenderà dall'entità di tale impegno. Dipenderà anche dal numero delle prescrizioni che potranno essere rapidamente dichiarate per i processi giacenti da più lungo tempo; il più rapidamente possibile e in numero consistente.

In tal modo il programma di gestione dell'arretrato, se è realistico, determinerà come effetto collaterale un aumento consistente del fenomeno PRESCRIZIONE.

Negli uffici requirenti è sufficiente, invece, una politica di "pulizia statistica" di *routine*, sistematica o contingentata nel tempo, riguardo alle pendenze accumulate con gli «*accantonamenti*» (o le «*postergazioni*») dei procedimenti non prioritari. Nella gran parte dei casi il risultato sarà la richiesta al Gip della dichiarazione di PRESCRIZIONE.

In altre parole: il programma di razionalizzazione dell'arretrato determina sempre l'aumento del fenomeno PRESCRIZIONE.

Con ciò la PRESCRIZIONE, che in passato (e ancora oggi) era (ed è) considerata un male assoluto o "*male in sé*", diventa un "male necessario", anzi inevitabile per ridurre la "cifra" dell' ARRETRATO più risalente nel tempo.

Ecco, in forma di sillogismo, lo schema del ragionamento fatto finora:

- i criteri di priorità generano ARRETRATO
- l'arretrato esige programmi di GESTIONE
- i programmi di gestione generano PRESCRIZIONI.

Se si vogliono evitare (o contenere) le PRESCRIZIONI si potrebbe adottare uno schema strategico alternativo.

- a) ridurre le prescrizioni (per esempio, celebrando subito i «processi a rischio», prima della maturazione del termine); con la conseguenza di trascurare le PRIORITA'
- b) le priorità trascurate generano un accumulo di processi prioritari, cioè un ARRETRATO DIFFICILE DA ESAURIRE in tempi normali
- c) l'arretrato difficile esige nuovi programmi di GESTIONE
- d) i nuovi programmi di gestione generano nuovo ARRETRATO.

Ed il ciclo continua in una sorta di corto circuito, un «*loop infinito*» secondo il gergo informatico⁵.

Una riflessione

Mi sia consentita una riflessione.

Le prescrizioni in aumento generano giustamente allarme e scandalo. In molti casi vengono segnalati dalla stampa con critiche velate al giudice che le dichiara (l'ultimo a cui viene consegnato un cerino acceso quasi al termine della combustione).

Delle due, l'una:

- se la prescrizione è un male assoluto, le reazioni devono essere di allarme per tutti gli uffici giudiziari, nessuno escluso; in tal modo, però, le linee-guida ed i programmi di molte Procure salterebbero in conseguenza del trattamento paritario, quanto ai tempi, di processi “normali” (per esempio: falsa testimonianza, favoreggiamento personale, simulazione di reato, violenza o minaccia o resistenza a pubblico ufficiale in forme non aggravate, interruzione di un ufficio o di un servizio di pubblica necessità, abusivo esercizio di una professione, mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice, per citare solo alcuni dei processi “accantonabili” secondo la nota Circolare MADDALENA) e processi eccezionali o inchieste rilevanti (ETERNIT per citare il caso più clamoroso, ma anche indagini su corruzioni, concussioni, peculati e simili e, da ultimo, l'inchiesta STAMINA).
- se la prescrizione è un male necessario con cui convivere (sia pure con imbarazzo), si discuta pacatamente su come arginarlo in modo omogeneo in tutti gli uffici giudiziari.

Vana è la replica sulla necessità urgente di interventi dall'alto, cioè:

- da parte del legislatore, a cui chiedere norme più razionali (tra queste, non viene esclusa l'amnistia, ancorché da tutti aborrita) e anche misure coerenti;
- da parte degli organi amministrativi, a cui chiedere maggiori risorse, di uomini e mezzi.

Nella mia esperienza di direzione di uffici ho preferito non impostare mai progetti fondati sulla mera speranza di avveramento di tali miracoli.

⁵ Nel linguaggio informatico per «*loop infinito*» si intende un algoritmo (o un frammento di codice sorgente) formulato per mezzo della ripetizione di se stesso un numero infinito di volte (infiniti cicli iterativi). E' una tecnica ritenuta universalmente scorretta.

In coerenza con tale atteggiamento e conscio che l'imbarazzante arretrato della Corte d'appello debba essere assolutamente ridotto, ho impostato nel settembre-ottobre 2013 un «*Programma di gestione dell'arretrato penale*».

E' un progetto condiviso dai colleghi e fondato essenzialmente su un impegno straordinario e contingente dei magistrati e del personale amministrativo (si veda in proposito il Cap. 4, § 11 della mia Relazione); è destinato ad esaurirsi con il ritorno alla normalità.

Nel frattempo non ci si deve scandalizzare dell'aumento delle prescrizioni, conseguenza inevitabile della fissazione dei vecchi processi che intasano lo stock dell'arretrato.

III L'emergenza carceraria

Ho letto — anzi ho riletto a distanza di un anno —, la «**sentenza Torreggiani**» dell' 8 gennaio 2013 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo⁶. Non certo con piacere.

Con vero piacere, invece, ho letto pochi giorni fa le «*Memorie sulle carceri*» di Giulia di BAROLO, un diario scritto da tra il 1823 ed il 1825 sulle visite della nobildonna torinese nelle carceri femminili di Torino, considerato dagli storici l'«*ossatura iniziale di un saggio a più largo respiro sul fenomeno delle carceri*». I due documenti hanno molte cose in comune.

Ometto di parlare della situazione carceraria descritta da Giulia di BAROLO nella prima metà dell' '800. Quanto all'epoca attuale, devo ricordare che i Giudici di Strasburgo hanno condannato lo Stato italiano ad un indennizzo per «*danno morale certo*» in favore di sette detenuti⁷ che avevano segnalato le rispettive condizioni di detenzione nelle carceri di Busto Arsizio e Piacenza, lesive della loro dignità e coincidenti — a loro dire — con un sistema di tortura. Consiglio a tutti la lettura della sentenza.

L'Italia, secondo la CEDU, viola quotidianamente l'art. 3 della Convenzione universale dei diritti dell'Uomo — «*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamento inumani o degradanti*» — consentendo che i detenuti vivano in certe carceri in uno spazio inferiore a quello “vitale” di 3 metri quadrati per ciascuno, talvolta in condizioni di luce insufficiente, senza possibilità di avere l'acqua calda per le docce e senza possibilità di fruire di spazi esterni. Tutto ciò è in aperta violazione con le prescrizioni del *Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti umani e degradanti*. Consapevole che la semplice condanna dello Stato italiano non fosse sufficiente come deterrente, la CEDU ha utilizzato lo strumento processuale della «*sentenza-pilota*». Ha sospeso tutti i ricorsi pendenti contro l'Italia in tema di sovraffollamento carcerario ed ha ordinato che entro un anno lo Stato organizzi «*il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata*».

Per un meccanismo tecnico connesso all'efficacia della sentenza il termine di un anno scadrà il 28 maggio 2014.

Interessante è il punto 94 della sentenza TORREGGIANI laddove la Corte ribadisce che non rientra nella sua competenza suggerire agli Stati le misure di politica penale e di organizzazione penitenziaria e rammenta le

⁶ La sentenza della Corte europea diritti dell'uomo, Sez. II, 8 gennaio 2013, n. 43517 è edita in *Giornale Dir. Amm.*, 2013, 3, 291 con la seguente massima redazionale: «*La condizione di vita di molti detenuti italiani, costretti a vivere in spazi molto limitati, contrasta con il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti. Lo Stato italiano è tenuto ad assicurare, entro un anno, idonee misure strutturali*» (ved. anche *Giur. it.*, 2013, 5, 1187, con nota di ROMOLI).

⁷ Tra cui 4 probabili extra-comunitari, stando ai nomi: Radouane HAJJoubi, Nohamed EL HAILI, Afrim SELA, Bazoumana BAMBA,

raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che «*invitano gli Stati ad esortare i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a ri-orientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione*».

Una voce autorevole, nel commentare la sentenza, ha ricordato che «*occorre la costruzione, quanto più rapida possibile, degli spazi carcerari che oggi mancano*» e che «*il ricorso ad altre soluzioni, estemporanee e semplicistiche, come semplicistico è l'indulto, non soltanto non ha prodotto nessun buon risultato, ma anzi ha causato il pessimo risultato di ostacolare, fino ad oggi, una seria programmazione del fabbisogno carcerario*»⁸.

Il Ministro CANCELLIERI nella Relazione sull'amministrazione della giustizia illustrata il 21 gennaio 2014 alle Camere riferisce che «*per ottemperare al dettato della sentenza Torregiani*» il suo Ministero ha elaborato un «*Piano d'azione*» di cui il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 - *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria* (in vigore dal 24 dicembre 2013) costituisce «*un primo e essenziale passo verso la soluzione del problema del sovraffollamento carcerario*».⁹

Si sente parlare anche di indulto (finalizzato proprio ad adempiere gli obblighi derivanti dalla diffida della CEDU) e di amnistia (che servirebbe anche ai giudici per alleggerire il peso dell'arretrato).

Le misure citate sono dirette verso una sostanziale “non-punizione” (con la detenzione) di alcuni reati, anche di una certa gravità. Ciò fa inorridire parte della società civile.

Formulo una modesta proposta rischiando la critica di semplicismo.

Si impieghino i pochi mesi che ci separano dal 28 maggio 2014 per una ristrutturazione rapida di alcune delle (molte) caserme dismesse.

Si tratta di luoghi adatti per l'accoglienza di gruppi consistenti di soggetti, perché dotati di camerate, mense, servizi e, non ultimi, muri di cinta sufficientemente idonei per evitare le evasioni meno sofisticate. A questi luoghi si destinino i detenuti per reati meno gravi; quelli, per intenderci, destinati alle misure alternative mediante una interpretazione eccessivamente largheggiante delle norme sulla spinta della condanna europea.

Due obiezioni: manca il denaro per le ristrutturazioni, manca il personale per la vigilanza.

Avrei una risposta che potrebbe sembrare provocatoria.

Si anticipi ad oggi, almeno in parte, la progressiva riduzione dei fondi destinati ai rimborsi delle spese elettorali (i famigerati «*finanziamenti pubblici ai partiti*»), che secondo un'interpretazione di un recente provvedimento

⁸ Si tratta di Giovanni TAMBURINO, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, autore del «*Commento alla Sentenza Corte Europea dei Diritti Umani “Torregiani e altri Vs Italia”*», reperibile nel sito www.ristretti.it.

⁹ Il C.S.M. ha emesso un parere sul D.L. n. 146/2013 con delibera del 23.1.2014 (reperibile sul sito COSMAG.IT).

legislativo¹⁰ saranno aboliti solo **a decorrere dal 2017** e si programmi un piano di assunzioni di giovani disoccupati.

In tal modo si smentisce anche la voce corrente che il suddetto provvedimento legislativo sia una promessa destinata consapevolmente a non essere mantenuta¹¹.

La torinese Giulia di BAROLO, nata COLBERT, discendente di Jean-Baptiste COLBERT, Ministro delle Finanze di Luigi XIV, ha ristrutturato in pochi mesi un vecchio edificio, a sue spese ed ha creato, a Torino, un carcere modello che ha suscitato l'ammirazione di studiosi francesi ed inglesi.

E' utopico proporre ai partiti politici di oggi di imitarla?

Né si dica che l'obiettivo non merita un tale sacrificio.

Le «*Memorie sulle carceri*» si chiudono con una frase di grande attualità: “.. *che mai l'orrore del crimine faccia trattare con disprezzo il criminale*».

Comincino i partiti politici ad osservare questo moderno precetto di civiltà che a Torino porta la data quantomeno del 1823.

IV

Protezione internazionale dei rifugiati

Il Cons. Angelo CONVERSO con una segnalazione che ho inserito volentieri mia Relazione (ved. capitolo 6, paragrafo 6) mi ha disvelato un orizzonte di cui ignoravo l'importanza per il profilo giuridico (soprattutto per i rapporti internazionali) e per l'aspetto umanitario.

Ha riferito sulla normativa vigente in tema di protezione internazionale dei rifugiati (riconoscimento dello *status* di rifugiato politico, diritto di asilo, protezione umanitaria) che purtroppo viene spesso confusa con l'annosa questione degli immigrati e degli sbarchi clandestini (è un errore grossolano). Si tratta di procedimenti di competenza della Sez. 2^a civile (di cui il Cons. Converso è Presidente f.f.) e della Sez. 3^a civile.

Mi ha fatto conoscere una sua pregevole relazione destinata al Seminario di MALTA del del 17 - 18 ottobre 2013 da lui organizzato e presieduto presso l'EASO-European Asylum Support Office, su incarico della Scuola Superiore della Magistratura; ed anche della intensa attività svolta in questo settore, fin dagli anni '50, dalla UNHCR-United Nations High Commissioner for Refugees (in italiano nota con l'acronimo ACNUR-Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati).

L'Italia, afferma CONVERSO «*sconta un'arretratezza culturale evidente, solo*

¹⁰ DECRETO-LEGGE 28 dicembre 2013, n. 149 -Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.

¹¹ Ved. l'articolo di Luigi PEROTTI in *lavoce.info* del 14 dicembre 2013 dal titolo «[La truffa del finanziamento pubblico ai partiti](#)», con questo esordio: «L'interpretazione universale è che, dal 2017, i partiti non prenderanno più un euro dallo Stato, e dovranno sopravvivere solo con contributi privati. Questa interpretazione è falsa: vediamo perché» (articolo ripreso da molti quotidiani).

che si raffronti la disciplina processuale italiana con quella del resto d'Europa».

Nel sollecitarmi a creare i presupposti organizzativi per una idonea specializzazione di un gruppo di magistrati, il Dott. CONVERSO formula una proposta operativa nei seguenti termini:

«Il primo, piccolo passo in tale direzione è proprio quello della rilevazione statistica, che la Corte si impegna a fare, sollecitando in pari tempo il Tribunale di Torino nello stesso senso, così da far emergere il ruolo svolto nei confronti degli invisibili, di cui è preferibile ignorare l'esistenza, e che non hanno né lingua, né peso. Un secondo passo, di assai maggior significato, potrà concernere la formazione del gruppo degli interpreti, dai quali dipende, in preponderante misura, l'attività del giudice, affinché comprendano a fondo — e quindi sappiano linguisticamente mediare in modo adeguato — la disciplina sostanziale ed istituzionale in materia».

Ritengo meritoria la sollecitazione e ribadisco quanto ho scritto nella Relazione. Attiverò quanto prima la rilevazione statistica e prenderò contatti con il Presidente del Tribunale per selezionare un gruppo consistente di Giudici e Consiglieri disposti ad acquisire una specializzazione in materia. Nel contempo mi interesserò per la individuazione e la formazione specialistica degli interpreti.

Spero di poter fornire nella relazione del prossimo anno (se ci sarò ancora) notizie positive sullo sviluppo dell'iniziativa.

V

Le elezioni del Consiglio Regionale del Piemonte

Una doverosa esigenza di chiarezza mi ha indotto a menzionare nella Relazione la vicenda delle elezioni del Consiglio Regionale del Piemonte (ved. capitolo 6, n. 2).

Confido che la circostanza non venga interpretata come ingerenza.

E' solo l'adempimento di un obbligo di informazione su una questione impregnata di tecnicismo.

In sede di esposizione orale mi limito a semplificare.

Il fatto

Le elezioni regionali si sono tenute il 28 e 29 marzo 2010.

Una lista X, presente in tutte le circoscrizioni, era stata accompagnata dalle «dichiarazioni di accettazione delle candidature» con firme autenticate da un pubblico ufficiale.

Ricorso al TAR. Il percorso davanti ai giudici amministrativi.

Nel maggio 2010 vi è stato un ricorso al TAR Piemonte per invalidare la proclamazione degli eletti perché alcune firme del «documento della lista X» apparivano false.

Il TAR con una decisione dell'agosto 2010 ha sospeso il processo rimettendo le parti davanti al giudice civile per l'accertamento della falsità del «documento della lista X», creato da un pubblico ufficiale.

Si era in presenza infatti di un atto di «*fede privilegiata*», come se fosse un atto notarile (si dice in gergo giuridico che è “fidefacente fino a querela di falso”). (Nel frattempo la Procura della Repubblica ha attivato una indagine penale, che si è conclusa con il rinvio al giudizio).

Il doppio percorso davanti ai giudici ordinari

Qui le strade si divergono.

Il primo percorso (su iniziativa del Pubblico Ministero).

Il giudice penale, investito dal Pubblico Ministero, va per la sua strada e conclude il suo processo con la condanna degli imputati per “falso”.

La sentenza viene confermata dalla Corte d’appello che dichiara la falsità del «*documento della lista X*».

Gli imputati si rivolgono alla Cassazione.

La Cassazione respinge il ricorso e fa diventare definitiva la sentenza d’appello.

Il secondo percorso (su iniziativa della parte interessata) si articola in due fasi.

Prima tappa.

La parte interessata, aderendo all’invito del TAR, si rivolge al giudice civile e propone la prescritta “querela di falso”.

E’ un procedimento speciale regolato dalle norme del codice di procedura civile per una tipologia di documenti disciplinata dal codice civile (l’atto pubblico).

Secondo la legge processuale il giudizio deve svolgersi in contraddittorio con tutte le parti interessate.

Il giudice ordina alla parte — che aveva attivato la causa solo contro gli autori del «*documento della lista X*» — di notificare l’atto introduttivo all’ente Regione, al suo Presidente in carica e a tutti i consiglieri eletti. Concede un termine per consentire alla parte di effettuare le notifiche.

Conclusa l’istruttoria il Tribunale civile in composizione collegiale accerta che le notifiche erano incomplete e dichiara estinto il procedimento.

Seconda tappa.

La sentenza viene appellata dalla parte che ha perso la causa.

Nell’atto di appello la parte fissa la prima udienza al 23 gennaio 2013 (era suo compito stabilire la data), presumibilmente per il gran numero di parti appellate a cui notificare l’impugnazione.

La Corte d’appello rileva che manca la notifica per uno dei consiglieri e concede un termine per completare l’operazione preliminare.

Eseguita la notifica, la Corte fissa l’udienza del 4 giugno 2014 per (tentare di) chiudere la vicenda.

Ritorno al primo percorso davanti ai giudici amministrativi

Il primo percorso davanti al TAR, iniziato nel maggio 2010 aveva subito una battuta di arresto nell’agosto 2010 con la sospensione del processo.

La decisione dell'agosto del 2010, viene appellata davanti al Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato investe la Corte Costituzionale sulla questione della «pregiudizialità obbligatoria» (che comporta obbligatoriamente la sospensione). Qui il discorso diventa tecnico.

Un percorso speciale verso la Corte Costituzionale

Il Consiglio di Stato pone una domanda al «Giudice delle leggi»: se sia conforme o no ai principi della Costituzione, soprattutto nei giudizi elettorali, il meccanismo processuale che prevede la necessità di aspettare la sentenza definitiva del giudice civile sulla questione della falsità di un documento.

La Corte Costituzionale dichiara infondato quel dubbio del Consiglio di Stato e afferma che il meccanismo è previsto dalla legge processuale e che quella scelta rientra nella «*discrezionalità del legislatore*».

Ritorno al primo percorso davanti ai giudici amministrativi

La questione torna davanti al Consiglio di Stato che prende atto del responso della Consulta e rimette le parti davanti al TAR per la prosecuzione del giudizio iniziato nel maggio 2010.

Il TAR, sollecitato dalla originaria parte ricorrente, fissa l'udienza e fa discutere la causa.

Al momento della decisione di merito, nel gennaio 2014, il TAR si trova di fronte a questa situazione:

- a) presenza di una sentenza penale definitiva, intervenuta nel contraddittorio tra il Pubblico Ministero e gli autori del fatto-reato, che ha riconosciuto la falsità del «*documento della lista X*»;
- b) assenza della sentenza civile definitiva che, a conclusione di un procedimento in contraddittorio delle parti interessate (circa 70 soggetti, nel nostro caso), dovrebbe formalmente dichiarare (o non dichiarare) la falsità di quello stesso «*documento della lista X*»

Il TAR ha ritenuto l'equivalenza tra l'accertamento penale — peraltro definitivo a seguito del giudizio di Cassazione — e l'(eventuale) dichiarazione della falsità dello stesso documento in sede civile (che ancora non vi è stata).

Il mondo politico, la stampa e l'opinione pubblica si sono interrogati su chi sia il «colpevole» del paradosso, che è sotto gli occhi di tutti, di una decisione intervenuta dopo circa 4 anni dai fatti.

Hanno trovato una risposta unanime: è la «*mala-giustizia*».

In altre parole, la colpa è dei giudici — amministrativi, civili e penali (anche costituzionali?) — tutti accomunati dall'accusa di lentezza e bizantinismo.

Per razionalizzare il dibattito ho ritenuto opportuno indicare nella mia scheda informativa quali siano le norme di legge che regolano questa materia.

Le ho elencate, ma non le ripeto qui.

Ho individuato l'origine del paradosso nella norma sulla c.d. pregiudizialità obbligatoria (davanti al TAR) circa l'accertamento della falsità di un atto pubblico, che è devoluto secondo la legge ad un giudice diverso dal TAR stesso.

Mi sono sbilanciato nel definire quel meccanismo come un «bizantinismo» sofisticato ed arcaico.

Ho cercato di individuare il primo autore-inventore del «bizantinismo».

Il legislatore del 1923 (legge sul Consiglio di Stato)? O quello del 1941 e 1942 (del codice di procedura civile e del codice civile)? O quello del 1971 (legge sul TAR)? O quello del 2010 (del nuovo Codice del processo amministrativo)?

Ho avvertito che quella costruzione barocca prevista dalle norme vigenti sembra rientrare nella «*discrezionalità del legislatore*» (lo ha detto la Corte Costituzionale). Quindi non è imm modificabile ed eterna.

Ho ricordato che il legislatore avrebbe il potere di modificare quella costruzione arcaica. Non l'ha fatto fino ad oggi.

Ho ricordato che il legislatore del 2010 si è lasciato sfuggire l'occasione quando ha reso il procedimento elettorale più rapido, dimenticando che la rapidità è ostacolata dal meccanismo della «pregiudizialità obbligatoria» per le questioni di falso, molto frequenti nei procedimenti elettorali.

Mi sono permesso di avanzare l'ipotesi che se i colpevoli sono i giudici — tutti i giudici — allora correi e corresponsabili sono i legislatori degli ultimi 80 anni, dal 1923 al 2010, che li obbligano a certe procedure arcaiche.

Ma siamo sicuri che il legislatore attuale — inerte — sia totalmente innocente? Con ciò ritengo che la discussione possa proseguire con maggiore serenità nella individuazione delle colpe. *Unicuique suum*, a ciascuno il suo *mea culpa*.

Per quest'ultimo argomento si riportano le slide proiettate durante l'esposizione orale.

Elezioni regionali MARZO 2010

Percorso davanti ai GIUDICI AMMINISTRATIVI

1^a fase: Ricorso al TAR-Piemonte-Maggio 2010

Sospensione del procedimento con decisione dell'agosto 2010

Rimessione delle parti davanti al GIUDICE CIVILE per procedimento di QUERELA DI FALSO (art. 221 c.p.c.)

Ved. oltre per il seguito



1

Indipendentemente dal percorso amministrativo

Percorso davanti al GIUDICE PENALE

1^a fase: Tribunale Penale Torino-CONDANNA l'autore del reato

2^a fase: Corte d'Appello idem (pena ridotta)

**3^a fase: Cassazione respinge ricorso.
Condanna definitiva**



20

Percorso davanti al GIUDICE CIVILE

**1^a fase: Tribunale Civile procede per QUERELA di falso
Dichiarazione di ESTINZIONE della causa**

**2^a fase: Corte d'Appello - impugnazione sentenza del
Tribunale di Torino**

1^a udienza 29 gennaio 2013

2^a udienza 4 giugno 2013

3^a udienza 29 aprile 2014

21



Secondo percorso davanti ai GIUDICI AMMINISTRATIVI

**1^a fase: Impugnazione della decisione TAR di agosto
2010**

**2^a fase: Consiglio di Stato – ECCEZIONI di LEGITTIMITÀ
COSTITUZIONALE
Invio atti alla CORTE COSTITUZIONALE**

22



Percorso davanti alla CORTE COSTITUZIONALE

- 1) Sentenza di infondatezza della questione
Le vigenti regole processuali in materia di falso rientrano nella «*discrezionalità del legislatore*»
- 2) Ritorno del procedimento davanti al Consiglio di Stato

23



Terzo percorso davanti al GIUDICE AMMINISTRATIVO

- 1^a fase: Consiglio di Stato rimette il procedimento al TAR-Piemonte
- 2^a fase: TAR-Piemonte decide.
SENTENZA 8-15 gennaio 2014

24

