



Van Gogh

La speranza è come una strada nei campi:

non c'è mai stata una strada,

ma quando molte persone vi camminano,

la strada prende forma

(Yutang Lin)



Arturo Soprano

Presidente della Corte di Appello di Torino

RELAZIONE

Sull'amministrazione della Giustizia nel Distretto della

Corte di Appello di Torino

Assemblea Generale

Torino 30 gennaio 2016

Saluti e ringraziamenti

Prendendo oggi la parola in questa solenne Adunanza e in questa splendida Aula della Corte di Appello, luogo simbolico della Giustizia torinese, rivolgo innanzitutto un deferente saluto al Presidente della Repubblica Italiana, attento custode delle regole e degli equilibri costituzionali e, per la loro attenzione e per la loro gradita partecipazione a questa cerimonia:

a Sua Eccellenza Reverendissima, Monsignor Cesare Nosiglia, Arcivescovo di Torino;

al Consigliere Antonio Ardituro, componente del C.S.M.;

al dr. Giulio Sarno, Vice Capo dell'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia;

al nuovo Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Torino, Francesco Enrico Saluzzo, al quale do il benvenuto nella certezza di una leale e piena collaborazione istituzionale tra i nostri due Uffici, nell'interesse della legge e del cittadino, come già avvenuto con il Procuratore Generale, Marcello Maddalena e con l'Avvocato Generale, Giorgio Vitari.

alle Autorità religiose, civili, militari;

ai Capi delle altre Magistrature e degli Uffici Giudiziari del Distretto;

ai Magistrati, togati e onorari del Distretto Piemonte-Valle d'Aosta, i quali in condizioni di estrema difficoltà, con mezzi e con risorse inadeguate, continuano a svolgere le loro quotidiane fatiche per assicurare ai cittadini un servizio giustizia efficiente;

agli Avvocati del Distretto, ben consapevoli del ruolo determinante che sono chiamati a svolgere in una società che vuole ancora assicurare il rispetto della Giustizia e nella quale il loro compito è anche quello di garantire la permanenza dello Stato di diritto;

al Dirigente amministrativo della Corte d'Appello, dr. Michele Chitti e al personale amministrativo che continua ancora a svolgere il suo gravoso e delicato compito con spirito di sacrificio, nonostante le perduranti carenze di mezzi e di

organico, fornendo ogni giorno, anche in condizioni difficili, un contributo essenziale per l'attuazione della giurisdizione e per il regolare funzionamento degli Uffici giudiziari.

ai Cittadini in nome dei quali siamo chiamati a svolgere il nostro servizio.

Un cordiale saluto, con vivo ringraziamento, rivolgo al Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Torino, Avv. Mario Napoli, e ai rappresentanti di tutti gli Ordini forensi delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta con i quali, sin dal mio insediamento, risalente al mese di luglio 2015, si è instaurata una proficua attività di collaborazione, nel solco di una consolidata tradizione di condivisione con la Magistratura del distretto, animata dalla ferma volontà di conseguire un efficiente servizio giudiziario nell'interesse del Paese.

Un caloroso saluto indirizzo ai Magistrati del Distretto che sono stati collocati a riposo, tra i quali vanno ricordati, con stima e con affetto, il Procuratore Generale Marcello Maddalena, i Presidenti di Sezione della Corte d'Appello di Torino, dr. Luciano Grasso, dr. Giorgio Riccomagno, dr.ssa Rosalia Rinaldi e i consiglieri dr. Filippo Ottaviano Russo e dr. Angelo Converso;

Analogo grato saluto rivolgo al Personale amministrativo del Distretto collocato a riposo nello scorso anno;

Ringrazio, inoltre, i Consiglieri della Corte di Appello di Torino, dr. Vincenzo Bevilacqua e dr.ssa Flavia Nasi, addetti alla Segreteria Generale della Presidenza della Corte e tutti i referenti amministrativi della predetta Segreteria i quali hanno reso possibile l'organizzazione di questa cerimonia e la stesura dell'annuale relazione: il dr. Fulvio Ostengo, la dr.ssa Gaia Peluso, il dr. Roberto Calabrese, la dr.ssa Anna Adamo, la Sig.ra Raffaella Ioffreda, la dr.ssa Daniella Sollo, la Sig.ra Giuseppa Maria Panepinto, la Sig.ra Daniela Porta, la Sig.ra Gabriella Betti, la Sig.ra Patrizia Monchiero, il Sig. Claudio Perno, la Sig.ra Caterina Trisciuzzi ed il Sig. Girolamo Cassarà;

Un commosso pensiero va, infine, ai Magistrati e al Personale amministrativo del Distretto deceduti nel corso del predetto anno.

Sono, infine, grato al Comandante della Legione Carabinieri del Piemonte e della Valle d'Aosta, Generale Gino Micale e al Comandante della Scuola Carabinieri della Caserma "Cernaia", Colonnello Franco Frasca, i quali, con entusiasmo e con viva cortesia, hanno consentito la gradita partecipazione a questa Cerimonia dello splendido Coro della Scuola Allievi Carabinieri della Caserma Cernaia di Torino.

Un affettuoso ringraziamento va, infine, alla Sig.ra Daniela Olivetti, funzionario della Corte di Appello di Torino che, con la sua splendida voce accompagna il coro degli allievi carabinieri della Caserma Cernaia di Torino.

PARTE PRIMA

Premessa - Brevi cenni storici - Spunti critici

La cerimonia – o, meglio, l'udienza - che oggi siamo chiamati a celebrare ha origini lontane ed ha subito, negli anni, rilevanti e indicative modifiche.

Nel sec. XVIII, proprio in Piemonte, il Capo del Ministero Pubblico, chiamato a pronunciare il discorso inaugurale del nuovo anno giudiziario, era tenuto, con la sua relazione, strettamente tecnica, a ricordare *“gli abusi che si fossero verificati nel precedente anno”*.

Raggiunta l'Unità d'Italia ed emanato il primo ordinamento giudiziario (il regio decreto 6 dicembre 1865 n° 2626) al Procuratore Generale della Corte di Cassazione e ai Procuratori Generali delle singole Corti di Appello fu affidato il compito, in occasione dei discorsi inaugurali di apertura solenne del nuovo anno giudiziario, non soltanto di illustrare e censurare gli abusi dello scorso anno, ma di offrire anche illuminati pareri sui disegni di legge riguardanti l'organizzazione e il funzionamento della Giustizia e di dare contezza del modo in cui il servizio Giustizia fosse stato gestito nell'anno precedente in tutte le circoscrizioni del territorio. Nel frattempo la politica iniziò ad avvertire le prime preoccupazioni di una possibile *“invasione di campo”* della Magistratura.

Nell'anno 1909, il Ministro della Giustizia, rivolgendosi ai Capi delle Corti, espresse, infatti, l'apprensione del Governo nei confronti di una Magistratura che iniziava a dare i primi timidi segnali d'indipendenza e di autonomia dal potere politico e che si preparava, attraverso la propria associazione, a interloquire pubblicamente su questioni riguardanti l'esercizio della giurisdizione: *“rileviamo con rammarico”* - scrisse il Ministro - *“la diffusione tra i magistrati del costume di pubblicamente interloquire intorno a questioni attinenti l'esercizio dell'ufficio loro, sia sotto forma di interviste, sia con lettere o con articoli”* .

Nel giugno del 1909 sorse la prima Associazione dei Magistrati italiani nei confronti della quale il Ministro dell'epoca scagliò nuovi strali rilevando l'inutilità di un'iniziativa associativa che si poneva in stridente contrasto con la struttura gerarchica che costituiva, a suo dire, l'essenza della Magistratura.

Nel 1934 l'inizio dell'anno giudiziario fu spostato a ottobre, seguendo il calendario fascista che decorreva dalla data della marcia su Roma.

Con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, il regime fascista, fortemente preoccupato che i Procuratori Generali, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, potessero sfruttare l'occasione per riferire cose non gradite al regime, vietò cerimonie inaugurali presso le singole Corti di Appello e consentì un'unica relazione sull'amministrazione della giustizia nel Paese, riservata al Ministro di Grazia e Giustizia.

Caduto il fascismo, il Consiglio Superiore della Magistratura ripristinò le relazioni annuali dei Procuratori Generali in occasione delle inaugurazioni dell'anno giudiziario.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, fu finalmente scardinato il vecchio sistema basato su un'organizzazione rigidamente gerarchica della Magistratura, e furono espressamente riconosciute l'indipendenza, l'autonomia e la pari dignità di tutti i Magistrati italiani.

Nonostante la radicale inversione di tendenza, una circolare del CSM, in data 24 ottobre 1953, manifestò ancora una volta forte preoccupazione che le relazioni inaugurali potessero sfociare in aspre critiche dell'operato del Governo.

La circolare in esame stabilì, infatti, che i Procuratori Generali delle Corti di Appello, svolgendo il loro discorso inaugurale, dovessero passare “*in rassegna, in modo obiettivo e sereno, l'andamento dell'amministrazione della giustizia nell'anno precedente, negli uffici giudiziari del distretto, accennando alle decisioni più importanti che sono state prese. Ove si ravvisasse l'opportunità di mettere in evidenza qualche lacuna negli ordinamenti vigenti, specie in quelli processuali, ciò occorrerebbe che fosse fatto con la maggiore discrezione, non omettendo peraltro di indicare le proposte più convenienti di riforma”.*

Da allora e fino all'anno 2005, i Procuratori Generali della Repubblica presso la Corte di Cassazione e il Ministro della Giustizia svolsero relazioni generali sull'andamento della giustizia al cospetto del Capo dello Stato e di altre Autorità; analogamente fecero i singoli Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti di Appello italiane.

Ulteriore modifica intervenne nell'anno 2006: alla relazione dei Presidenti della Corte (e non più dei Procuratori Generali) seguirono poi gli interventi dei Procuratori Generali, dei rappresentanti del CSM, del Ministro, dell'ANM, dell'Avvocatura e di altri rappresentanti di istituzioni nazionali e locali.

In buona sostanza, l'inaugurazione dell'anno giudiziario è divenuta via via un'occasione privilegiata per fare il punto sullo stato della giustizia nel distretto e per informare i cittadini delle concrete modalità dell'amministrazione della stessa e delle eventuali difficoltà riscontrate.

Negli ultimi tempi, in modo almeno inopportuno, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario e, quindi, nel corso di una solenne udienza, sono state, talora, mosse anche irritanti critiche a scelte politiche del Governo e del Parlamento con i quali si è anche bruscamente polemizzato, talora anche con toni sarcastici, su questioni squisitamente sindacali dell'organizzazione della Magistratura

(status economico, durata delle ferie, ecc....), del tutto estranee alla natura ed all'oggetto della solenne cerimonia.

L'inaugurazione ha, quindi, offerto l'occasione per comunicare il malessere dei magistrati italiani e per rappresentare al Paese il profondo disagio nei confronti di una classe politica ritenuta protesa più alla compressione dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura che all'efficienza del servizio giustizia.

La cerimonia, nel corso degli anni, si è, quindi, progressivamente trasformata da asettico e paludato rendiconto dello stato della giurisdizione nel distretto, in vero e proprio proscenio di dialettica politico-giudiziaria e talora di aperto scontro con la classe politica e ciò ha offerto ai detrattori della Magistratura la ghiotta e non sperata occasione per deridere e per rappresentare i Magistrati italiani come "*fannulloni*" e "*neghittosi*", arroccati a difesa di impopolari privilegi corporativi, così distogliendo l'attenzione dal reale problema: le mancate riforme della Giustizia.

E lo scontro non ha certo giovato alla Magistratura.

Da un punto di vista squisitamente pragmatico, a prescindere comunque dall'inopportunità di servirsi di una solenne occasione istituzionale di rango processuale equiparabile, a tutti gli effetti, a una vera e propria udienza, per contrastare scelte politiche governative ovvero per lamentarsi del taglio delle ferie o di altre questioni sindacali, l'imprudente strategia adottata da taluni si è, di fatto, risolta, di regola, in un vero e proprio boomerang per tutti i Magistrati.

Vanno, quindi, evitate, in occasione di cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario, aspre (e inutili) polemiche destinate a far insorgere il sospetto di indebite confusioni di ruoli e a fomentare polemiche sull'oramai intollerabile sterile scontro tra politica e magistratura.

PARTE SECONDA

Stato della Giustizia nel Paese: Questioni urgenti da risolvere – Breve cenno sui rimedi proponibili:

Premessa

L'odierna cerimonia, nonostante le numerose critiche che da più parti la investono, costituisce l'occasione per comunicare ai cittadini i risultati della gestione annuale del servizio giustizia.

Nella parte descrittiva, riepilogativa dello stato della giustizia nel distretto gli interventi dei Presidenti delle Corti di Appello appaiono estremamente utili agli operatori del diritto; meno proficua, come le esperienze acquisite in questi anni dimostrano, appare, invece, quella parte del discorso inaugurale dedicato alla individuazione delle possibili soluzioni per addivenire al superamento delle generali difficoltà in cui versa la giustizia nel Paese.

L'esperienza dimostra, infatti, che questa parte del discorso, ancorché astrattamente rilevante, molto raramente sia servita a risolvere problemi, costituendo *vox clamantis in deserto*.

Ciononostante, chi vi parla, non intende certamente sottrarsi all'onere di individuare eventuali criticità che affliggono il servizio Giustizia e a cercare di proporre possibili soluzioni per superare la crisi, riservando quindi alla parte finale della presente relazione la ricostruzione dello stato della Giustizia civile e penale nel distretto della Corte di Appello di Torino.

Lo stato della Giustizia nel Paese: Criticità – Alcuni possibili rimedi –

Non è questa la sede per criticare quanti, per nascondere scelte normative inadeguate, hanno trovato comodo riversare la colpa del malfunzionamento della

giustizia sull'asserita neghittosità e sull'ignavia dei magistrati la cui laboriosità è oramai, da tempo, riconosciuta in Europa: i Magistrati italiani sono al vertice della produttività in Europa, come accertato dalla Commissione Europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ).

E' questa, invece, la sede per verificare se il legislatore abbia fin qui fornito risposte adeguate, esaustive e organiche per fronteggiare, con i necessari mezzi, le numerose urgenze emerse nel processo civile e penale.

È ancora questa la sede per prendere atto che, nonostante le pesanti e ripetute condanne subite dallo Stato italiano per le frequenti violazioni della "legge Pinto", non sono state ancora rimosse le cause profonde della crisi, prediligendosi rimedi risarcitori: la strada percorsa con tale scelta, molto pericolosa, rischia di aggravare il problema e di porre, ancora una volta, a carico dei soli Magistrati, i risultati negativi del sistema.

È doveroso evidenziare che, pur in presenza di talune riforme del sistema, già realizzate, la grave e diffusa situazione di crisi in cui versa oramai la giustizia non sembra ancora in via di soluzione: si è costretti a muoversi in perenni difficoltà organizzative, nella carenza di organici e ad effettuare, inevitabilmente, criticabili scelte nella individuazione di criteri per la trattazione privilegiata di alcuni processi penali, accantonandone altri in archivi che null'altro sono se non l'anticamera della inevitabile prescrizione del reato.

Si procede per tentativi, con provvedimenti spesso emergenziali, frammentari, con finalità di limitare i danni che possono derivare da condanne europee, senza una valida programmazione, senza un serio impianto strutturale che implicherebbe decise scelte politiche e altrettanti forti impegni di spesa, certamente sgraditi, ma oramai indispensabili ove si voglia veramente rendere efficiente il servizio.

Il nostro Paese ha il più elevato numero, in Europa, di processi definiti con declaratorie di improcedibilità dell'azione penale per sopravvenuta prescrizione (le sentenze emesse annualmente sono oltre 130 mila).

L'attuale sistema, caratterizzato dal decorrere della prescrizione pur in costanza del processo, appare fortemente illogico, scoraggia il ricorso ai riti deflattivi (quale il cd. patteggiamento), incentiva scelte dilatorie ed accresce a dismisura le impugnazioni: il sistema concorre, pertanto, al fallimento della giustizia cognitiva, vanifica le aspettative delle vittime dei reati, incentiva strategie dilatorie, nel convincimento che, prima o poi, la prescrizione maturerà.

L'imputato condannato in primo grado, ha, oggi, tutto l'interesse a impugnare, in ogni caso, la decisione, nella speranza, non certo remota, che possa giungere in suo soccorso la prescrizione.

Il fatto che la prescrizione debba correre anche nell'ipotesi in cui il processo sia stato avviato – e quando lo Stato abbia, quindi, concretamente manifestato la volontà di voler perseguire un determinato fatto-reato ed il suo autore- ha creato il diffuso fenomeno della presentazione di impugnazioni (in appello e poi in Cassazione) pretestuose, strumentali e dilatorie.

In questi casi, la decisione del Giudice penale viene impugnata non già per la sua infondatezza o per la sua obiettiva inadeguatezza ma per una generica aspettativa del maturare del termine massimo di prescrizione e, quindi, solo per guadagnare tempo, per allontanare il momento di formazione del giudicato e, quindi, della esecuzione della sentenza.

Ma in tal modo si consente all'interessato di ingolfare i ruoli del giudice di appello e poi della Corte di Cassazione.

Del resto, se la prescrizione è posta dal legislatore in relazione alla volontà dello Stato di procedere o meno per un determinato reato, perseguendone il responsabile mediante il processo, non trova giustificazione alcuna il fatto che la stessa debba continuare a correre e a maturare anche quando il processo sia stato attivato, quando sia stata esercitata l'azione penale, quando lo Stato abbia già manifestato la volontà di voler perseguire l'autore del reato.

Occorre allora, per non lasciare alle discrezionali iniziative di un soggetto già sottoposto a giudizio, di paralizzare e di vanificare l'esercitata volontà punitiva dello

Stato, inequivocabilmente manifestata, che il decorso della prescrizione non operi in pendenza del processo.

Una riforma – a costo zero – della prescrizione, così come innanzi proposta, varrebbe a ricondurre l'istituto in esame alla sua naturale funzione; avrebbe notevoli effetti deflattivi; darebbe nuova linfa ai riti alternativi ed allo stesso dibattimento, rendendo chiaro a tutti che, una volta esercitata l'azione penale e manifestata dallo Stato una concreta volontà punitiva, si arriverà comunque alla decisione finale di merito alla quale il colpevole non potrà più sottrarsi facendo affidamento sul decorso del tempo.

Né si venga a dire che tale conclusione si porrebbe in conflitto con il principio della ragionevole durata del processo.

Ragionevole durata del processo e termine massimo di prescrizione sono concetti e valori giuridici ben diversi: la prima riguarda il tempo, ritenuto congruo, per giungere a una decisione definitiva e per porre, quindi, termine alle implicazioni che il processo può avere sulla vita delle persone in esso coinvolte; la prescrizione riguarda, invece, il tempo oltre il quale viene a cessare ogni interesse dello Stato e, quindi, della collettività, ad irrogare la sanzione all'autore di un reato.

Non è possibile riservare all'istituto della prescrizione (che è istituto sostanziale) anche il compito di regolamentare la (ragionevole) durata del processo.

La diversità dei due istituti e delle loro funzioni è, del resto, pacificamente riconosciuta dalla S.C. (cfr. C.C. sez. VI, sent. N° 39284/2013; Sez. V, sent. 18071/2010).

Non è poi pensabile – come pure da taluno è stato, proposto - che al problema dell'ingolfamento dei ruoli - si possa ovviare con **l'abolizione del giudizio di appello** (che non ha alcuna copertura costituzionale).

L'appello è un istituto che risponde a una esigenza fondamentale, che è quella di correggere, ove necessario, l'errore del primo giudice.

Eliminare l'appello vorrebbe dire perdere una fetta importante di garanzia.

Se così è, s'impone allora il ricorso a nuovi rimedi che possano, in qualche misura, ridurre l'arretrato e gli attuali carichi di lavoro delle Corti di Appello.

Un rilevante effetto deflattivo potrebbe derivare, ad esempio, dall'**abolizione del divieto della *reformatio in peius*** ex art. 597, comma 3°, c.p.p.

Il divieto di *reformatio in peius* della sentenza di condanna a seguito di appello del solo imputato, lungi dal rispondere a esigenze di civiltà giuridica, implementa le impugnazioni: chi è stato condannato in primo grado, ancorché a pena irrisoria e condizionatamente sospesa, ha sempre interesse a proporre impugnazione, nella speranza, non del tutto vana, che, in assenza di appello principale o incidentale della Pubblica Accusa, possa conseguire, senza correre ulteriori rischi, quanto meno, una riduzione del trattamento sanzionatorio.

Il rischio di un aggravamento del trattamento sanzionatorio scoraggerebbe, invece, la presentazione d'impugnazioni pretestuose e infondate e, quindi, scelte meramente dilatorie, consentendo la rapida definizione del processo.

Altro utile rimedio per un'accelerazione del processo in appello, potrebbe consistere nel **ripristino del cd "patteggiamento" ex art. 599 c.p.p.** che, ove applicato con saggia moderazione, senza "*saldi da fine stagione*", consentirebbe, in molti casi, la rapida e dignitosa chiusura anticipata del processo.

Accanto al primato per il maggior numero di sentenze di prescrizione, il nostro Paese ne vanta tristemente un altro: il maggior numero di condanne inflitte dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per l'irragionevole durata del processo.

La colpa di tale situazione non è della pretesa neghittosità dei Giudici, ma delle croniche inadeguatezze degli organici e del continuo incremento delle controversie.

È fin troppo evidente che quando si verificano **macroscopiche incompletezze di organico** – come quelle che stiamo soffrendo ora - il danno che ne deriva incide sulla efficienza complessiva del sistema.

Negli uffici magistrati e personale amministrativo sono già quotidianamente impegnati a far fronte all'emergenza;

i Capi degli Uffici sono continuamente costretti a elemosinare, verso il Governo, nuove forze e ulteriori mezzi, con una questua che è divenuta oramai patetica se non estremamente umiliante e sterile.

Le attuali risorse, sia di Magistrati, sia di personale amministrativo, non sono più neanche sufficienti a garantire un regolare funzionamento dei più elementari servizi.

E tutto ciò avviene mentre, fuori della cittadella della Giustizia, la criminalità organizzata non conosce moratorie o crisi: la delinquenza mafiosa s'impegna, con successo e con profitto, non soltanto in lucrosi traffici di droga ma anche nell'illecito e proficuo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi sui quali, da qualche tempo, si sono concentrate le convergenti attenzioni di gruppi criminali e di politici corrotti.

Tutto ciò accade mentre gruppi malavitosi, in vaste zone del territorio dello Stato, sono in grado di assicurare, per conto di creditori insoddisfatti, il pronto recupero del loro credito (almeno in larga parte) sostituendosi a uno Stato che non è più in grado di soddisfare, in tempi brevi, le loro legittime aspettative.

Tutto ciò si verifica - come ha dimostrato una recente indagine romana - mentre si è oramai elevato a sistema la complicità tra politica e criminalità, con un consolidato apparato di uomini e di mezzi ampiamente strutturato, capillare, invasivo.

Forte è anche l'infiltrazione della criminalità perfino in vasti settori del mondo sportivo, soprattutto del calcio.

Preoccupa, anche qui, nel territorio piemontese, la dinamica con la quale operano, si diffondono, si nutrono vaste organizzazioni criminali che, con spiccate caratteristiche autoctone e con moderni metodi mafiosi, con diffusa e implicita intimidazione esterna ed interna, dilagano a macchia di olio in ogni settore produttivo

del Paese e soprattutto nelle fertili e produttive aree centro-settentrionali del Paese dove è emersa una accentuata ed imprevista disponibilità del crimine organizzato e della delinquenza economica.

In siffatto contesto, l'assenza di certezza delle situazioni giuridiche pregiudica lo sviluppo economico ed ostacola gli investimenti di capitali annullando inoltre l'effetto deterrente che è riservato alla sanzione penale, accrescendo la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Il sentimento più diffuso nella collettività è oramai quello dell'amarezza per l'ineluttabilità di un sistema giustizia che non è in grado di cambiare, nonostante le continue richieste d'intervento che si levano dalla parte più sana del Paese.

Sensazione d'ineluttabilità che rischia di travolgere tutti e tutto e che, giorno dopo giorno, erode le fondamenta dello Stato democratico.

Nell'attuale critica situazione, la lenta funzione educativa assegnata alla Magistratura può assumere ancora un'importanza strategica.

Perché sia ripristinato un diffuso clima di legalità, è però necessario che sia salvaguardata **l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura**.

Perché ciò accada, è necessario che politica e magistratura svolgano il loro compito senza indebite confusioni di ruoli, in assoluta autonomia, senza inutili polemiche e senza reciproche accuse che possano fomentare uno sterile scontro.

Occorre che il Paese sappia che la Magistratura non si è mai chiusa e non si chiude, in forma corporativa, a difesa di privilegi, che non rifugge dal principio di responsabilità, che è pronta a svolgere fino in fondo il proprio compito e che sollecita continuamente una complessiva riforma, coerente e responsabile, di un servizio oramai decotto e sull'orlo del fallimento.

Le riforme:

È vero, alcune riforme sono state già in parte realizzate.

Altre sono previste dal DEF 2015 che assegna al programma della Giustizia, in particolare quella civile, con un progetto ambizioso e di non agevole realizzazione, un impatto positivo sul PIL dello 0,1% nel 2020 e dello 0,9 nel lungo periodo.

Governo e Parlamento, dando esecuzione a precisi obblighi imposti in sede europea, hanno, invero, attuato, negli ultimi anni, una serie di interventi normativi, sia in sede civile, sia in sede penale.

In sede civile, occorre ricordare il cd. “*decreto del fare*”, il decreto legge 21 giugno 2013 n° 69, convertito in legge 9 agosto 2013 n° 98 che ha introdotto una serie di “*misure per l’efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile*” prevedendo, tra l’altro, l’istituzione di giudici ausiliari destinati a smaltire il contenzioso pendente presso le Corti di Appello.

L’obiettivo perseguito con la legge in esame appare ambizioso e di difficile realizzazione in brevi tempi.

Sempre in sede civile, a seguito della nota sentenza n° 272/2012 della Corte Costituzionale, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell’art. 5 co. 1° del D. L.vo n° 28/2010 che imponeva, per le controversie ivi previste, la cd. mediazione obbligatoria funzionale alla definizione, in via conciliativa, della lite, il Governo ed il Parlamento hanno riproposto, con opportune modifiche, adeguandolo alle indicazioni contenute nella ricordata sentenza della Consulta, l’istituto della mediazione obbligatoria in materia civile e commerciale.

Scarni, in verità, sono i frutti prodotti dall’applicazione dell’istituto della conciliazione obbligatoria.

Numerose, anche **in sede penale**, sono state le riforme attuate dal Governo e dal Parlamento.

Va qui ricordata la normativa con la quale è stata affrontata, ancora una volta per dare esecuzione a precisi obblighi internazionali assunti all'esito della sentenza "Torregiani" della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, la questione carceraria.

Nel settore penale, il D. L. 1° luglio 2013 n°78, convertito in legge n° 94/2013, ha consentito un notevole miglioramento della **situazione carceraria**.

Efficacia solo in parte deflattiva ha anche avuto **la modifica degli art. 280 e 274 c.p.p.**

Rilievo particolare ha assunto la modifica riguardante la **"messa in prova"**, estesa anche al processo penale nei confronti di imputati maggiorenni, oltre che a quelli di minore età.

Ulteriori positivi segnali destinati a produrre effetti deflattivi del processo penale sono giunti **con la previsione, quale autonoma ipotesi di reato, della fattispecie prevista dall'art. 73 co 5° l. s.**

Va, poi, dato atto che il legislatore delegato (legge delega n° 64/2014), recentemente, si è attivato per depenalizzare – come chiedeva, da tempo, la Magistratura - una serie di reati minori puniti con la sola pena pecuniaria, trasformandoli in illeciti amministrativi.

Deve, poi, essere ricordato, e questa volta con estrema soddisfazione, che nella Gazzetta Ufficiale n. 3/2016 del 5 gennaio scorso è stato pubblicato il decreto legislativo n° 212/2015, con il quale è stata recepita la direttiva numero 2012/29/UE in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Dal 20 gennaio sono, quindi, divenute, operative le tutele speciali apprestate in favore di tutti coloro che si trovano in condizioni di difficoltà a seguito di un reato del quale sono stati vittima.

Una particolare e lodevole attenzione ha dedicato il legislatore alle donne, ai minori, agli stranieri ed alle vittime di violenza.

Il decreto ha, invero, modificato l'articolo 90 del codice di procedura penale e

introdotto gli articoli 90-bis, 90-ter e 90-quater.

Oggi, quindi, le facoltà e i diritti previsti dalla legge per il coniuge a seguito del decesso di una persona offesa in conseguenza di reato, possono essere fatti valere anche dal convivente o dal soggetto con il quale la vittima era legata da una relazione affettiva stabile.

Sono stati rafforzati i diritti della persona offesa a conoscere e ricevere nella propria lingua gli atti essenziali per poter partecipare al processo.

Si è inoltre disposto che i provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva e di evasione dell'imputato debbano essere immediatamente comunicati anche alla vittima del reato, se commesso con violenza alla persona.

Il decreto ha, infine, previsto che una persona offesa possa essere considerata particolarmente vulnerabile in ragione non solo dell'età e dello stato di infermità o di deficienza psichica, ma anche in ragione del tipo di reato commesso in suo danno e delle modalità di esplicazione e delle circostanze nelle quali è stato realizzato.

Ma gli sforzi fin qui complessivamente compiuti dal Governo e dal Parlamento sono, però, ancora timidi ed inadeguati, specie se correlati alla entrata in vigore di normative (in materia fiscale, di corruzione, di prescrizione) destinate ad incidere negativamente sul tasso di legalità presente nel Paese e a vanificare il generoso impegno di quanti continuano ad adoperarsi per diffondere una cultura della legalità.

La situazione richiede pertanto attenzione e la fattiva collaborazione con Governo e Parlamento, nel rispetto della reciproca indipendenza e autonomia, per attuare riforme che siano in grado di ridare efficienza al sistema e attuare una Giustizia giusta, uguale per tutti.

Occorre una forte iniezione di lealtà e di fiducia nella regolazione dei rapporti, fino ad oggi non sempre idilliaci, tra politica e magistratura.

L'insufficienza degli organici e l'inadeguatezza dei mezzi a disposizione per fronteggiare, nel migliore dei modi, in tempi brevi, la mole degli affari penali che quotidianamente inondano gli Uffici delle Procure, dei Tribunali e delle Corti di Appello costringono i Magistrati ad assolvere ancora una volta scelte legislative non effettuate e a supplire a situazioni di inerzia della politica.

E proprio in tema di **scelta di processi penali da celebrare** con sollecitudine rispetto a quelli da accantonare e da destinare, invece, all'oblio, in attesa dell'inevitabile prescrizione, si pone il problema dell'opportunità o meno di una supplenza della Magistratura.

Ma su quali basi e con quali criteri (oltre a quelli, certamente insufficienti, indicati dall'art. 132 bis c.p.p. e dalle circolari del CSM) il Capo di un Ufficio giudiziario potrebbe oggi serenamente scegliere i processi meritevoli di giungere in porto e quelli da avviare alla prescrizione?

Eppure una scelta – se non si vuole giungere alla paralisi totale del servizio - deve essere fatta; è inevitabile e non più rinviabile.

Ma è legittima, alla luce dell'attuale regola costituzionale **dell'obbligatorietà dell'azione penale**, tale scelta?

È evidente che oggi, qualunque scelta venga effettuata si tradurrebbe in una lesione di regole costituzionali.

La questione è spinosa e di non agevole soluzione.

Il dibattito sui criteri di priorità nella trattazione degli affari penali risale alla fine degli anni 80, inizio degli anni 90.

La prima circolare è quella "Pieri-Conti" dell'8 marzo 1989 alla quale ha fatto seguito quella, ben più nota, Zagrelbeski, datata 16 novembre 1990.

La circolare apriva, quindi, per la prima volta, la via a corsie preferenziali nella trattazione di processi penali, evidenziando l'assoluta incapacità del vigente sistema processuale ad assicurare l'attuazione del precetto costituzionale.

La strada oramai aperta, fu subito seguita dal CSM che, in occasione di una decisione della sezione disciplinare, in data 20 giugno 1997: criteri di priorità, per il CSM, ben potevano individuarsi nell'oggettiva gravità del fatto-reato e della sua concreta offensività.

Altro tentativo di arginare la mole di arretrato che si andava accumulando negli uffici, si manifestò con l'entrata in vigore dell'art. 227 del d. l.gs n° 51/1998.

Nel tentativo di escludere il rischio di inaccettabili scelte arbitrarie di singoli magistrati, si è così previsto che, nella formazione dei ruoli delle udienze, anche a prescindere dalla data del commesso reato e di quella dell'iscrizione del procedimento, si debba tener conto della gravità del reato, del pericolo che la formazione della prova possa essere pregiudicata dal ritardo nella celebrazione del processo e dell'interesse della parte offesa.

Dopo la riforma del "Giudice unico" (dell'aprile 1999), il CSM, ritornando sulla questione, evidenziò la necessità che in ogni distretto fossero organizzate "Conferenze degli Uffici" giudicanti e requirenti per elaborare soluzioni organizzative finalizzate ad agevolare la definizione dei processi pendenti.

Ulteriore intervento in materia, rivelatore della maturata esigenza di una rivisitazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, fu effettuato con la risoluzione 9 novembre 2006 del CSM con la quale si invitavano i capi degli Uffici ad adottare iniziative per razionalizzare la trattazione degli affari penali a fronte delle oramai ridotte risorse disponibili.

L'indicazione fornita dal CSM fu poi recepita dalla circolare 10 gennaio 2007 del Procuratore della Repubblica di Torino che suggeriva, per la prima volta, in modo esplicito, l'accantonamento di notizie di reato "*in attesa di tempi migliori*" in vista della non trattazione di alcuni processi ovvero di una loro "generosa" archiviazione.

Era quella la prima volta che si faceva cenno esplicito all'inevitabile oblio di una mole di processi, non meritevoli di rapida trattazione.

La circolare torinese, com'era prevedibile, suscitò notevoli polemiche in seno alla Magistratura e all'esterno di essa.

Il 15 maggio 2007, il CSM confermò nuovamente il proprio indirizzo.

In seguito, il Consiglio Superiore della Magistratura, con la delibera sui criteri di priorità del 10 luglio 2014, ben consapevole della delicatezza della questione e dell'impossibilità di forzare oltre certi limiti la lettura della norma costituzionale in tema di obbligatorietà dell'azione penale, sollecitò i Presidenti di sezione delle Corti di Appello e i Presidenti dei Tribunali ad effettuare una selezione preliminare degli affari pendenti, *“in ragione della data di iscrizione a ruolo, dell'importanza delle questioni proposte e in funzione di una definizione anticipata del procedimento”*.

Oltre a riaffermare l'indirizzo oramai consolidato, il CSM, riconfermò la necessità di collocare le scelte sulle priorità nelle tabelle di organizzazione dell'ufficio e in quelle infradistrettuali.

L'invito indirizzato dal CSM non era (e non è), ovviamente, in grado di dare una soluzione definitiva al problema generato dall'elevata proliferazione degli affari penali la cui totale definizione era (ed è) assolutamente incompatibile con gli assetti organizzativi degli uffici giudiziari, in assenza di adeguati strumenti deflattivi.

Da allora nulla più di significativo.

Si resta ancora in attesa di un intervento del legislatore, anche costituzionale.

In assenza di tale iniziativa, la scelta continuerà a gravare quotidianamente sui capi degli Uffici.

Nel frattempo, gli archivi delle sezioni penali e, in particolare, della Corte di Appello, nei quali sono provvisoriamente accantonati i processi ritenuti dai presidenti di sezione non meritevoli di trattazione immediata, in “attesa di tempi migliori”, cresceranno a dismisura.

Ecco questo è, allo stato, il rischio che grava sulle Corti di Appello divenute un imbuto del processo penale.

Esclusa la possibilità di eliminare l'appello, occorre allora trovare, in tempi rapidi, soluzioni deflattive e individuare quali processi penali debbano ricevere, a scapito di altri, una corsia preferenziale, meritando di essere celebrati.

Ma “chi stabilisce” – si chiedeva qualche tempo fa il Procuratore della Repubblica di Torino, Armando Spataro - *“e in base a quali criteri, quali sono quelli che meritano e quelli che non meritano? La misura della meritevolezza è data, che so, dall'entità della pena – che sarebbe un dato oggettivo? - o da quali altri parametri certi? Manca da noi qualunque studio, rudimentale riflessione che altrove è scienza, su quale sia la giusta pena. Ma soprattutto, questa opinione trascura un dato, che... è parso sempre importante.....”*.

“ Siamo poi sicuri” – aggiungeva Spataro - “che la c.d. giustizia minore, quella dei reati c.d. di strada, sia meno importante di quella che si occupa prevalentemente di fatti di grande impatto giornalistico? Non rileva – concludeva il Procuratore della Repubblica di Torino- per l'immagine e la credibilità della giustizia, l'opinione della gran parte dei cittadini, che subiscono vessazioni, furti, lesioni dolose o colpose, violenze, abusi, minacce, molestie, che nel modo in cui la giustizia è vissuta o meglio subita, non troveranno mai risposta? Ecco perché, scelte che, di fatto, escludano per queste vittime la possibilità di un ascolto, le ho sempre trovate inaccettabili. E incostituzionali ...”.

Nella chiara consapevolezza che il problema non possa essere troncato in astratto ignorando le innumerevoli cause che, di fatto, rendono pressoché impossibile la definizione in tempi ragionevoli di ogni singola *notitia criminis* prima che intervenga l'inesorabile mannaia dell'oblio, deve riconoscersi che la scelta del rimedio più opportuno da attuare non spetta certamente al Giudice (e, prima di lui, al P.M), ma al legislatore.

Il PM e il Giudice non possono supplire all'inerzia del legislatore, senza una strisciante erosione del ricordato precetto costituzionale disciplinante l'esercizio dell'azione penale.

E allora, come uscirne?

Allo stato, non si colgono segnali di iniziative legislative tese alla soluzione del problema.

Ancora una volta appare comoda la scelta di quanti, omettendo di affrontare la questione, preferiscono affidarne ad altri, non tenuti, la soluzione, almeno in via di fatto, senza assunzione del rischio di un fallimento dell'iniziativa.

Ma tutto ciò avviene ovviamente con accentuazione del già diffuso senso d'impunità che serpeggia nel Paese, con mortificazione delle legittime aspettative di parti offese, con incremento della sfiducia dei cittadini onesti nei confronti delle istituzioni e, in particolare, della Magistratura, con profondo disagio per i Capi degli Uffici giudiziari costretti ad assumersi responsabilità di non agevoli scelte che non possono certamente essere lasciate al caso oppure all'arbitrio del singolo sostituto o giudice.

Forse è giunta l'ora che il legislatore affronti con fermezza e senza nuove esitazioni la questione che, verosimilmente, non può trovare efficace soluzione senza un'adeguata rivisitazione della regola dettata dall'art. 112 della Carta Costituzionale.

Nel frattempo, i Capi degli Uffici saranno tenuti, ancora una volta, a scegliere tra il formale rispetto del precetto costituzionale e la strisciante violazione di tale regola.

In ogni caso, è evidente, che tale ultima scelta, foriera di prevedibili accuse e nuove polemiche, non potrà essere rimessa al singolo Magistrato ma dovrà, quanto meno, essere affidata alla disciplina tabellare dell'Ufficio.

In realtà, la vera differenza è oggi tra lavorare in un ufficio nel quale, sia pure con non pochi sacrifici, si riesca comunque a smaltire le e altri (che rappresentano, però, la maggior parte degli Uffici giudiziari del Paese) in cui la gravosità del carico di lavoro, la sopravvenienza di un crescente numero di affari penali, non consente, più, da tempo, di eliminare l'arretrato.

Si tratta, ovviamente, di fascicoli che inondano gli uffici della Procura e poi quelli del GIP, del Tribunale e, quindi, della Corte di Appello.

Sono fascicoli processuali che riguardano la sorte di cittadini che sono in attesa di giustizia.

Sono fascicoli che concernono fatti commessi da gruppi malavitosi, da truffatori, da falsari, da bancarottieri, da rapinatori e da ladri, da usurai, da inquinatori, da predatori del territorio, concussori e corrotti, da gente senza scrupoli nell'osservanza delle regole poste a presidio della sicurezza del lavoro.

Si tratta, però, anche di fascicoli che riguardano fatti che si riferiscono a contravvenzioni, a liti condominiali, a vicende della vita coniugale, a questioni comunemente reputate di scarsa rilevanza sociale ma che, in ogni caso, assumono particolare importanza per le parti offese desiderose di ricevere, in tempi brevi, con la punizione dei colpevoli, il ristoro patrimoniale del danno ingiustamente patito.

La scelta non è allora facile e non è indolore.

È certo comunque che il principio di obbligatorietà dell'azione penale, come oggi è formulato e come oggi è applicato, deve essere grandemente rivisitato.

Urge, poi, anche una sollecita **rivisitazione del sistema delle impugnazioni** con incremento dei casi d'inappellabilità della sentenza di primo grado, delle ipotesi d'inammissibilità del gravame, di rivisitazione delle ipotesi di remissione in termini per proporre impugnazione, oggi eccessivamente dilatate fino al punto di essersi trasformate, di fatto, in un vero e proprio diritto comunque spettante all'imputato giudicato in assenza.

Vanno, infine, introdotti **elementi di accelerazione e di razionalizzazione** dei vigenti sistemi processuali, per eliminare inutili formalismi, senza con ciò arrecare sacrificio alcuno alle garanzie difensive.

La Giustizia italiana vive oramai una stagione di estrema difficoltà aggravata progressivamente dall'incremento della litigiosità, dall'insufficienza degli organici, dalle carenze di risorse finanziarie e materiali, dall'inesorabile allungamento dei

tempi di definizione del processo, da un oramai diffuso senso di sfiducia dei cittadini verso le istituzioni.

Un legislatore attento e sensibile al problema, dovrebbe essere in grado di **salvaguardare l'indipendenza della Magistratura e rimuovere quelle enormi differenze territoriali che condizionano oggi il modo di esercizio dell'azione penale**, garantendo, in una ottica di qualità, di efficienza e di trasparenza, la piena attuazione del principio della effettiva eguaglianza di tutti i cittadini innanzi alla Legge.

Nell'attuale situazione, nell'interesse del Paese, occorre, pertanto, riprendere, con serenità e reciproco rispetto, il dibattito sulla giustizia e sulle riforme che non possono più attendere.

Il momento è favorevole: il rapporto politica-magistratura è, infatti, oramai depurato da quegli eccessi e da quelle pesanti ingiurie che hanno in passato caratterizzato il modo di porsi di taluni esponenti di primo piano della politica.

Il governo ha reiteratamente manifestato, in più occasioni, impegno e attenzione per risolvere la crisi economica, per contrastare la insidiosa crescente pericolosità di una criminalità organizzata che infesta il nostro territorio, per porre rimedio al grave deficit che stagna nell'etica pubblica.

Sono tutti segnali che inducono a ben sperare per il futuro e per una adeguata riforma della giustizia ispirata al valore collettivo e alla responsabilità corale della giurisdizione, nella consapevolezza della enorme rilevanza che è riservata al giudice ed alla sua funzione di garanzia, nella sua portata politico-costituzionale.

Certo non sono tutte rose e fiori.

Il dibattito resta, però, ancora in parte intriso da taluni luoghi comuni e da pregiudizi che tardano a scomparire.

C'è ancora tanto da fare, ma la Magistratura e la politica, ciascuna nella sua piena autonomia ed indipendenza, sapranno ritrovare la via del dialogo e delle

riforme per la giustizia che è poi l'unica strada oggi percorribile nell'interesse dei cittadini.

L'impegno dei magistrati è nei fatti e nei risultati dagli stessi conseguiti nel contrasto alle mafie e a una diffusa corruzione, nonché nella tutela dell'ambiente e nella difesa dei soggetti deboli.

Non siamo arroccati a difesa di privilegi né ne invochiamo, chiediamo soltanto di svolgere con dignità, senza affanno e senza essere costretti a sterili lotte contro il decorso del tempo, il nostro lavoro nell'interesse della collettività, con assoluta indipendenza, con libertà dell'interpretazione, nell'autonomia del governo della magistratura.

L'indipendenza, il prestigio, l'autonomia della Magistratura non costituiscono privilegi ma beni della intera comunità civile da salvaguardare nell'interesse della stessa Democrazia.

I magistrati, d'altra parte, hanno il dovere fare buon uso di quei beni ad essi affidati dalla Costituzione, allontanando e condannando pesantemente quanti tra di loro non sono in grado di servirsene nell'interesse del Paese.

Tra **le riforme urgenti da attuare**, appare inoltre indispensabile:

- La previsione, in caso di prescrizione di reati nei processi in cui sia intervenuta costituzione di parte civile, la possibilità di definire comunque il processo con **declaratoria di improcedibilità dell'azione penale senza provvedere sull'azione civile**, da riassumere, eventualmente, innanzi al giudice civile, entro congruo termine, con piena utilizzabilità, in quella sede, degli atti compiuti in sede penale;

- La possibilità, anche mediante modifica costituzionale, della **piena utilizzabilità**, indipendentemente dal consenso delle parti, **degli atti legittimamente compiuti** nel corso del giudizio, nell'ipotesi di mutamento (per trasferimento, pensionamento o altra causa) della persona fisica del giudice che l'abbia assunto;

- **La rimozione, per i MOT, del divieto di celebrare processi penali monocratici provenienti da udienza preliminare;**

- Urge, inoltre, **intervenire adeguatamente e urgentemente sugli organici** dei Magistrati e del personale amministrativo.

- Siamo oramai giunti al paradosso che, in più casi, ci sono giudici togati nell'ufficio giudiziario, ma mancano gli amministrativi che possano coadiuvarli o dare esecuzione ai loro provvedimenti e a dare, quindi, un senso al lavoro dei primi.

- Senza adeguato personale amministrativo è assolutamente sterile il lavoro di un giudice. La questione di fondo è che la giustizia ha – e non può non avere- un costo, anche rilevante che deve, però, al pari dell'istruzione e del servizio sanitario essere sostenuto comunque se si vuole vivere in un paese civile e democratico.

I Magistrati del Piemonte e della Valle d'Aosta, in occasione dell'inaugurazione del nuovo anno giudiziario, non pongono, quindi, questioni concernenti decrementi di stipendi, ingiustificata sperequazione tra magistratura ordinaria e quella amministrativa e contabile, ferie ridotte, responsabilità civile e altre vicende squisitamente sindacali (che saranno riprese, ove occorra, in sede associativa e di autogoverno), ma chiedono urgenti riforme ordinamentali che consentano lo svolgimento corretto, ordinato, efficiente della giurisdizione, al servizio esclusivo del Paese, per la realizzazione di una Giustizia-giusta, uguale per tutti, in tempi rapidi.

PARTE TERZA

Considerazioni conclusive sullo stato della Giustizia:

Alla Giustizia, negli ultimi anni si è attribuito, in epoca di risparmio, il gravoso compito di ridurre il debito giudiziario e ciò si è fatto facendo anche ricorso a

strumenti nuovi taluni dei quali di ampio respiro: il Tribunale delle imprese, il nuovo rito del lavoro ex l. n° 92/2012, la nuova geografia giudiziaria.

La revisione della geografia giudiziaria, sollecitata da decenni in vista di una razionalizzazione del risalente reticolo giudiziario e di una maggiore efficienza dei relativi servizi, è stata realizzata sull'onda dell'operazione di *spending review* nella Pubblica Amministrazione.

Sta di fatto che alla riforma dovrebbe far seguito l'attuazione di un nuovo modello di amministrazione della giustizia, caratterizzato da un giudice specializzato, dall'informatizzazione e telematizzazione della giurisdizione e dei servizi giudiziari, dall'arrivo di nuovo personale amministrativo qualificato in grado di avvalersi, nel migliore dei modi, di moderne metodologie del lavoro, dalla formazione e dall'aggiornamento degli operatori del settore.

Allo stato, la previsione è ancora lontana dal realizzarsi.

Qualche perplessità suscita ancora l'applicazione dell'art. 1 co. 526 della legge di stabilità 2015 n° 190/2014 con la quale, dal 1° settembre del 2015, le spese per il funzionamento delle sedi giudiziarie sono state trasferite dai Comuni al Ministero della Giustizia, con subentro di quest'ultimo nei rapporti contrattuali in corso a tale data.

Opportunamente, con la recente legge di stabilità, tutti i contratti in corso, con scadenza 31 dicembre 2015, sono stati prorogati al 30 giugno 2016.

È comunque prematuro valutare ora le conseguenze, nel distretto, della ricordata norma della legge di stabilità.

La stagione delle nuove riforme inaugurata dal Governo ha avuto il merito di snidare sprechi e abusi nella gestione della cosa pubblica; è rimasta, tuttavia, priva di positivi riscontri negli Uffici giudiziari ove – com'era facilmente prevedibile -, era pressoché impossibile attuare ulteriori significativi tagli alle spese e dove la già drastica riduzione del personale effettuata in passato aveva ingenerato danni irreparabili alla efficienza del servizio e nuovo aggravio al sistema.

In tale situazione, il personale amministrativo e i Magistrati della Corte di Appello, già oberati oltre ogni sopportabile limite da incalzanti carichi di lavoro, sono costretti a lavorare, in assenza di adeguati mezzi e risorse, in una situazione di estremo disagio.

È sufficiente addentrarsi nei corridoi del palazzo di Giustizia di Torino per costatare che magistrati e collaborati di cancelleria sono costretti a svolgere le loro funzioni in ambienti angusti e polverosi, scarsamente igienici, ove sono accatastati, negli armadi, sulle scrivanie e perfino a terra, pile di fascicoli processuali e di pratiche da evadere.

In tale situazione le attività di lavoro sono ovunque svolte in condizioni precarie, al limite della sicurezza personale e igienica.

A ciò si aggiunga che il personale di cancelleria, ancorché privo di incentivi di carriera e di adeguate gratifiche economiche, continua ancora, con spirito di sacrificio, ad essere lodevolmente coinvolto nell'attività di sua pertinenza.

PARTE QUARTA

Brevi cenni sulla magistratura onoraria:

Alcune doverose e sentite considerazioni devono essere fatte sulla Magistratura onoraria.

È notorio che la Magistratura onoraria svolge, da oltre un ventennio, un servizio essenziale per il corretto funzionamento della giustizia.

Con l'istituzione dei Giudici di pace (1991) si è attuato, invero, un primo e sostanziale effetto deflattivo del carico dei processi.

Le Procure delle Repubbliche ed i Tribunali non sarebbero certamente più in grado di svolgere le loro funzioni senza il generoso apporto dei giudici onorari.

I Giudici di Pace non si limitano a svolgere le sole specifiche funzioni ad esse assegnate dal legislatore, ma hanno un loro ruolo e svolgono, in buona sostanza, compiti perfettamente identici a quelli riservati ai magistrati ordinari.

I Giudici onorari sono “arruolati” attraverso un concorso pubblico per titoli; svolgono un periodo di effettivo tirocinio; sono soggetti a valutazione periodica quadriennale per la conferma, da parte dei CG e del CSM, con procedure che, per le Sezioni Unite della S.C., hanno natura paraconcorsuale; partecipano periodicamente alla formazione, anche centralizzata ed hanno, in media, una buona preparazione tecnico-professionale; larga parte di essi ha già svolto, in passato, funzioni di GOT o di VPO.

La qualità del lavoro svolto dalla Magistratura onoraria è, quindi, di buon livello, come risulta anche dai dati ministeriali contenuti nella citata relazione ministeriale (solo il 3% delle sentenze civili emesse dai giudici di pace sono oggetto di impugnazione).

Un giudice di pace tiene, di regola, almeno due o tre udienze a settimana e, negli altri giorni, è impegnato a stendere la motivazione delle sentenze introitate.

La legge istitutiva del 1991 impone poi ai giudici onorari gli stessi doveri di correttezza, di lealtà, di laboriosità richiesti ai magistrati ordinari.

I pochi magistrati onorari che hanno dimostrato scarsa efficienza e che non sono stati in grado di svolgere il loro delicato incarico sono stati rimossi o comunque sottoposti a gravi sanzioni disciplinari.

E tutto questo viene svolto a fronte di una modesta retribuzione con la quale devono, tra l'altro, pagare, di tasca loro, la previdenza.

I magistrati onorari non godono di alcuna tutela assistenziale e previdenziale e non svolgono, di regola, altre attività lavorative.

È allora necessario sostenere le giuste rivendicazioni dei magistrati onorari, lavoratori precari che da sempre svolgono, anche con notevoli sacrifici personali, una mole rilevante di lavoro nell'interesse della Giustizia e offrono un contributo divenuto oramai fondamentale e non altrimenti sostenibile.

Ai magistrati onorari, privi di adeguato riconoscimento dei loro diritti, va, quindi, con vivo ringraziamento, la solidarietà dei Magistrati di carriera.

Sui cd. “carichi esigibili”:

Qualche accenno deve essere fatto anche al dibattito, vivace e talora aspro, riguardante i cd. “*carichi esigibili*”.

I Magistrati italiani sono sottoposti, da tempo, a pesanti carichi di lavoro e, ciononostante, può definirsi ancora buona, qualitativamente, la risposta giudiziaria ed il servizio dagli stessi reso alla Cittadinanza.

Non è revocabile in dubbio che la necessità di assicurare a tutti carichi e condizioni di lavoro equilibrati sia condizione imprescindibile per realizzare una giurisdizione efficiente e ragionevole nei tempi di attuazione.

Il tentativo di determinare un carico esigibile unico nazionale, inteso come uniforme misura nazionale di distribuzione dei fascicoli e di aspettative di produttività per il giudice e per il pubblico ministero, non appare condivisibile.

È indubitabile che un “*carico esigibile*”, ove inteso come numero complessivo di affari, uniforme per ogni ufficio giudiziario del Paese (su tutto il territorio nazionale), senza alcuna distinzione di tipologie di ufficio, di pendenze e di sopravvenienze, di dotazioni organiche e di mezzi a disposizione e di altre significative variabili che caratterizzano i singoli uffici giudiziari, è del tutto privo di senso.

È evidente che, in tal modo, si correrebbe il rischio, non certo remoto, di chiedere troppo a quegli Uffici che, oggettivamente, non possono essere in condizione di rendere la quantità di servizio desiderato e per esigere, invece, troppo poco da quegli uffici che hanno maggiori disponibilità di mezzi e di persone, che sono meglio attrezzati e che non son gravati da pesanti problemi organizzativi o ambientali.

E’, poi, anche chiaro che un “*carico esigibile uniforme in tutto il territorio nazionale*”, finalizzato a conseguire un uguale numero di definizioni degli affari

assegnati all'Ufficio potrebbe essere, tutto al più, individuato con esclusivo riferimento a magistrati assegnatari di una competenza omogenea;

È invece impensabile, con riferimento a magistrati assegnatari, ad esempio, di un ruolo "misto" (civile/penale) ovvero generalista per singoli settori, situazione questa che caratterizza, con innumerevoli specificità, la maggior parte degli uffici giudiziari).

La determinazione di un "*carico esigibile unico nazionale*", peraltro non sarebbe neppure in grado di assicurare al Magistrato quella funzione di "tutela" che ad esso si vorrebbe attribuire. Ciascun magistrato si troverebbe, infatti, da solo, a difendere le proprie scelte sull'individuazione dei procedimenti da definire per raggiungere il numero esigibile e, lungi dall'essere al riparo da responsabilità, potrebbe essere chiamato a render conto dei motivi per i quali non sia stato in grado di realizzare l'obiettivo perseguito, magari perché impegnato in procedimenti complessi e prioritari in ragione della qualità degli interessi in gioco, a differenza di altri colleghi che hanno, invece, raggiunto il "traguardo", scegliendo di occuparsi unicamente di affari seriali o comunque di agevole definizione.

Forse, più che ricercare carichi esigibili uniformi su tutto il territorio nazionale, meglio sarebbe assegnare ai dirigenti dei singoli uffici il compito di individuare, all'esito di procedure concertate, livelli complessivi di servizio che l'ufficio deve essere oggettivamente in grado di realizzare, tenuto conto di tutte le peculiari condizioni in cui lo stesso è destinato ad operare.

In tale direzione va, del resto, la recente delibera di modifica della circolare sulla formazione dei programmi di gestione di cui all'art. 37 della legge 98/2011.

Lo strumento previsto dall'art. 37 cit., "*valorizza la responsabilità dirigenziale e inserisce ciascun **magistrato** nel circuito organizzativo partecipato; non lo espone come singolo e apre la strada nell'intero sistema dell'autogoverno ad una nuova prospettiva di valutazione della capacità di organizzazione, di programmazione e di gestione dell'ufficio da parte del dirigente.*

Una prospettiva attenta non al mero rendimento quantitativo, ma alla capacità di salvaguardare la qualità del servizio attraverso carichi e condizioni di lavoro sostenibile”.

PARTE QUINTA

Relazione sull'amministrazione della Giustizia nel distretto della Corte d'Appello di Torino; stato della giustizia

Nei limiti imposti dall'esposizione orale, e facendo riferimento a quanto più ampiamente indicato nella relazione scritta, va ricordato che seguito della riforma del 2013 che, come noto, ha portato nell'ambito territoriale piemontese alla soppressione ed all'accorpamento con altre sedi di 7 Tribunali e 9 sezioni distaccate, nel distretto della Corte di Appello di Torino, sono ora operativi 10 Tribunali.

L'organico della magistratura conta complessivamente 595 unità.

Fino a tempi recentissimi e per lunghi periodi i ruoli sono stati caratterizzati da elevate e generalizzate scoperture; a seguito di assegnazione di magistrati di prima nomina, sono allo stato vacanti 47 magistrati giudicanti ed 11 requirenti.

In particolare, la scopertura dei ruoli giudicanti è del 10,76%, in linea con quella nazionale, mentre nel ruolo requirente la percentuale di scopertura è inferiore a quella nazionale.

Al di là dei dati aggregati, si appalesa ancora estremamente critica la situazione della Corte d'appello, ove sono allo stato scoperti 3 posti di Presidente di sezione e 7 di consigliere, con una scopertura effettiva, rispettivamente, del 23 % e del 16 %, nonché dei Tribunali di Biella e Verbania in grave sofferenza, con percentuali di scopertura del 17% e del 21%.

Alla nuova geografia giudiziaria non si è accompagnata alcuna adeguata rivisitazione degli organici dei nuovi e più corposi Tribunali del distretto, laddove ai mutamenti delle realtà socio-economiche locali già maturati nel corso degli anni, si sono sommati talvolta con effetti dirompenti le conseguenze dei nuovi ambiti della

competenza territoriale determinate dalla riforma del 2013.

Le dotazioni organiche della magistratura sul territorio appaiono quindi generalmente sottodimensionate rispetto alle effettive esigenze dei servizi ad esse assegnate, come emerge dalla valutazione del rapporto giudici di primo grado/popolazione residente; sul territorio nazionale il rapporto è di circa 1 giudice ogni 11.624 abitanti¹, mentre, nel nostro distretto tale percentuale sale a quella di un giudice ogni 13.404 e ciò evidenzia una sostanziale e complessiva inadeguatezza degli organici.

Al di là della indicazione media, esistono particolari e specifiche situazioni di criticità, posto che tale percentuale varia da quella minima di 1 giudice ogni 10.246 abitanti per il Tribunale di Torino, a quella massima di 1 giudice ogni 28.671 abitanti del circondario del Tribunale di Ivrea.

Quest'ultimo indice non appare adeguato all'attuale realtà socio-economica del territorio di Ivrea, tenuto anche conto dell'acquisizione a tale ufficio giudiziario delle competenze delle ex sezioni distaccate di Chivasso e Ciriè, escluso il comune di Caselle, ovvero di aree caratterizzate da intensa urbanizzazione e da insediamenti produttivi, con caratteristiche di tipo metropolitano.

L'organico del personale amministrativo in servizio presso il distretto della Corte di appello di Torino è in grave sofferenza nonostante i recenti innesti del personale proveniente dalla mobilità, che peraltro necessita di attività di riconversione in lavori e funzioni non conosciuti, delicati e che, sovente, implicano il possesso di nozioni tecnico giuridiche di non semplice apprendimento. La percentuale di scopertura degli organici si attesta, infatti, mediamente nella misura al 25%, per gli uffici giudicanti, ed in quella del 14%, per gli uffici requirenti.

Da qui, una generalizzata situazione di forte criticità nell'esercizio delle incombenze amministrative, che incidono sull'amministrazione della Giustizia, limitando, in molteplici casi, il numero di udienze che possono essere tenute e, comunque, condizionando negativamente gli adempimenti connessi all'esercizio

¹ Dati dicembre 2014.

della giurisdizione.

La criticità è generalizzata presso il Tribunale di Torino (su un organico di 484 addetti, ne sono presenti solo 362), presso quello di Alessandria (su un organico di 101 unità, ne sono presenti solo 43) e presso quello di Vercelli (su una pianta organica di 61 addetti, ne sono presenti solo 35).

Presso la Corte di appello, a fronte di una dotazione di 161 unità, ripartita nelle varie qualifiche funzionali, si riscontra la presenza complessiva di soli 151 dipendenti, compreso il personale applicato e/o distaccato da altri uffici.

Con negativa ricaduta sull'effettiva produttività complessiva del personale, in tutti gli uffici del distretto esiste, poi, la presenza di unità la cui prestazione lavorativa è solo parziale, per la fruizione di part-time, dei benefici previsti dalla legge 104/92 o perché appartenente a categorie di personale assunto ai sensi delle legge n. 68/99 (personale con disabilità superiori al 42%).

Relativamente alla Edilizia Giudiziaria, va detto che solo recentemente gli Uffici giudiziari di Ivrea hanno trovato una adeguata sistemazione logistica, mentre sono segnalate ancora gravi situazioni di criticità per le sedi di Alessandria, Novara, Vercelli e Cuneo, ancora collocate in locali inadeguati o del tutto inadeguati ed insufficienti.

Andamento della giustizia civile e penale nel distretto di Torino

L'anno giudiziario 2014/2015 può essere considerato l'*anno zero* dal quale prendere le mosse nella valutazione dei flussi, in quanto sono venuti meno gli effetti ed i contraccolpi derivanti dalla doppia situazione geografica (*ante e post* riforma), che la scorsa annualità avevano influito sui rilevamenti statistici delle *performance* degli uffici giudiziari.

Complessivamente, i dati globali dell'intero distretto – riguardanti il settore civile e quello penale, con riferimento agli uffici giudicanti ed a quelli requirenti – indicano che sono pervenuti **327.370** nuovi affari, con una *diminuzione*, quindi,

rispetto all'anno precedente, nella misura del 13%, cui si accompagna una leggera diminuzione delle pendenze finali, ora in numero di **312.503**.

Emerge anche una complessiva e sensibile diminuzione delle iscrizioni e delle pendenze finali negli affari civili, sia presso la Corte di Appello, sia nei Tribunali, probabilmente effetto della crisi economica in atto.

I dati indicano una generalizzata diminuzione dei flussi in entrata nelle materie delle procedure esecutive, mobiliari ed immobiliari e del lavoro, esclusa la previdenza.

I procedimenti in materia fallimentare, pur in una generale lieve diminuzione, hanno andamenti assai diversi nei vari uffici che compongono il territorio.

Per quanto riguarda il settore penale, gli uffici giudicanti registrano, nel complesso, una diminuzione delle iscrizioni, con una riduzione delle pendenze finali del 4,4%; quelli requirenti presentano, invece, un aumento delle pendenze finali del 6,8%.

Il settore degli affari penali della Corte d'Appello (comprensivo degli appelli destinati alle Sezioni ordinarie, alla Corte di Assise ed alla Sezione minori), si caratterizza per una leggera diminuzione delle iscrizioni (- 0,6%) e delle definizioni (2,3%); risulta, invece, in costante aumento il numero delle pendenze finali (+4%); il dato conferma il preoccupante *trend* che caratterizza, da alcuni anni, la Corte d'Appello di Torino ascrivibile, principalmente, alla ormai cronica significativa scopertura degli organici dei Magistrati e del Personale amministrativo (già di per sé insufficienti rispetto ai flussi).

Migliore è la situazione del settore penale dei Tribunali del Distretto, ove complessivamente si riscontra una diminuzione delle iscrizioni (-11,6%), che, malgrado il decremento delle definizioni (-8,4%), si riverbera positivamente sulle pendenze finali (diminuite dell'8,9%).

Fanno eccezione le sedi di Biella, di Alessandria e di Cuneo, con situazioni di sofferenza degli organici e con aumenti delle pendenze finali.

I risultati dell'elaborazione dei dati concernenti l'attività svolta dagli Uffici G.I.P./G.U.P. indicano una complessiva diminuzione delle pendenze finali, ad eccezione dei Tribunali di Alessandria (+53%), di Biella (+10%) e di Cuneo (+27%), in difficoltà per l'assenza di magistrati in possesso del cd. requisito Carotti.

Per quanto concerne le prescrizioni, si riscontra un aumento delle relative declaratorie sul totale dei processi definiti dagli uffici del distretto: per la Corte d'Appello, la percentuale delle declaratorie è del 29,5%; per i Tribunali è del 5,1% nel settore dibattimentale ed è, infine, del 17,9% per le Sezioni Gip-Gup.

Uno dei dati che caratterizza la giurisdizione penale è l'elevata incidenza del ricorso all'appello.

Nell'arco degli Anni Giudiziari 2013/14 e 2014/15 è pervenuto in appello il **12,1%** del totale degli affari trattati in primo grado (il dato è certamente assai rilevante, al di là del valore numerico assoluto, posto che la percentuale è stata calcolata anche sui "patteggiamenti" e le archiviazioni, percentualmente preponderanti sul complesso delle definizioni in ambito penale).

Per quanto riguarda il Tribunale dei Minorenni, emergono gravi criticità derivanti, ancora una volta, dai vuoti di organico del personale amministrativo; è emerso un aumento generalizzato delle sopravvenienze ed un incremento anche delle pendenze finali.

In ambito penale, numerosi sono ancora i reati di **spaccio di sostanze stupefacenti** che, per gli stranieri, appaiono divisi per aree geografiche di provenienza del reo, in rapporto alla natura della sostanza (i minori del centro-sud dell'Africa, in genere in concorso con maggiorenni, trattano esclusivamente cocaina; i minori nordafricani sono, invece, dediti soprattutto al traffico di hashish e talora di eroina).

Per gli imputati di origine italiani sono sempre più frequenti i reati di cessione di sostanza stupefacente cd. "leggera" e di ecstasy a soggetti minori di età, all'interno o nei pressi di scuole e di discoteche.

Numerosi sono poi i processi per **furto** (generalmente attribuiti a giovani nomadi di entrambi i sessi), **per rapine e per ricettazione**.

Parimenti numerosi sono i reati contro la persona; frequenti sono anche i delitti di lesioni aggravate dall'uso di coltello o comunque di arnesi atti ad offendere, realizzati da minori di sesso maschile, sovente per motivi futili.

I **reati sessuali**, quelli di **pedopornografia telematica** e gli **omicidi dolosi, consumati o tentati**, non registrano significative variazioni.

In netta diminuzione, rispetto all'anno precedente, sono i fenomeni del cd. **“bullismo”** femminile; costante è invece quello maschile.

Frequenti sono anche i reati commessi da minorenni in danno di vittime in particolari condizioni di debolezza (portatori di handicap fisico o psichico e soggetti anziani).

Per quanto concerne la Magistratura di Sorveglianza, il raffronto dei dati statistici dell'anno 2014/2015 con l'anno 2013/2014 evidenzia un costante e considerevole incremento di produttività, soprattutto per ciò che concerne i processi destinati ad essere celebrati con rito monocratico.

PARTE SESTA

Conclusioni:

Non è più pensabile che la risoluzione della crisi e, quindi, delle problematiche che affliggono, da tempo, la giustizia penale del distretto, sia affidata, in assenza di radicali riforme (non già della Magistratura, ma dell'assetto organizzativo degli Uffici giudiziari) allo spirito di sacrificio ed alla abnegazione dei Magistrati piemontesi.

Non è più accettabile che le cause del malfunzionamento della giustizia, i ritardi nelle decisioni e il maturare delle prescrizioni dei reati siano addebitati a fantasiose neghittosità dei magistrati.

Non è neppure più tollerabile che la stessa P.A., per ritardi e incapacità, continui ad essere una delle principali cause di accrescimento del contenzioso;

Neppure è più ammissibile un ulteriore ritardo nell'emanazione di provvedimenti che possano assicurare, finalmente, un buon funzionamento degli Uffici giudiziari, con mezzi e personale amministrativo adeguati alle esigenze dei servizi: è da troppo tempo che sono infruttuosamente sollecitati, in tutte le sedi, necessari incrementi degli organici;

Non è neppure più accettabile, in tale situazione di crisi, il frequente ricorso al collocamento fuori ruolo di Magistrati e che tale collocamento possa divenire, come talora è accaduto, un trampolino di lancio per assumere successivi incarichi politici o per conseguire, una volta esaurito il periodo di collocamento fuori ruolo, comode, brillanti e non meritate progressioni in carriera.

E' poi necessario dedicare una maggiore attenzione alla questione morale.

Occorre che nelle sedi istituzionali ed associative si attui una costante ed effettiva vigilanza sui comportamenti dei magistrati, al fine di evitare che gravi condotte censurabili attuate da pochi possano compromettere il prestigio dell'intera magistratura e avere, quindi, pesanti ricadute in termini di credibilità di quanti, con notevoli sacrifici, danno, invece, costantemente prova di lealtà al giuramento di fedeltà alla Costituzione.

È allora necessario che le responsabilità individuali siano accertate con celerità e punite con il massimo rigore;

La questione morale impone una seria riflessione anche sulla compatibilità di alcune funzioni di governo, nazionale e locale, con l'appartenenza all'Ordine giudiziario.

Sembra forse più opportuno che, al termine dell'esperienza politica o amministrativa, il magistrato chiamato a svolgere funzioni di governo sia destinato ad altri ruoli dell'Amministrazione dello Stato, senza fare più ritorno in Magistratura.

I recenti dati diffusi dal Ministero della Giustizia con riferimento all'esito dei due censimenti sulla giustizia civile e penale, rivelano la totale schizofrenia dell'attuale sistema di distribuzione degli organici degli uffici giudiziari.

In attesa di un'ampia revisione delle piante organiche, occorrerà intervenire per aiutare gli uffici giudiziari che presentano maggiori difficoltà, senza arrecare, ovviamente, danno a quelli virtuosi secondo una tradizione che prevedeva la formazione di un consistente pacchetto di arretrato per conseguire un maggior numero di magistrati e di personale amministrativo.

La rivisitazione delle piante organiche consentirebbe notevoli vantaggi e dovrebbe essere accompagnata da un piano di assunzione di magistrati e di personale amministrativo che faccia sì che, anche negli uffici che dovessero essere penalizzati, alla riduzione dell'organico, corrisponda comunque un effettivo incremento delle presenze effettive.

Su questa e su tante altre questioni, i Magistrati attendono una risposta.

La speranza ci farà ancora compagnia in questa lunga attesa.

Scrive Pablo Neruda *“la speranza ha due figli: lo sdegno e il coraggio”*.

Torino 30 gennaio 2016

Il Presidente della Corte d'Appello di Torino

(dr. Arturo SOPRANO)