

Giovanni Canzio  
Presidente della Corte di Appello di Milano

**RELAZIONE**  
sull'amministrazione della giustizia nel Distretto della  
Corte di Appello di Milano



Assemblea Generale – Milano, 25 gennaio 2014

In copertina: Ferruccio Ferrazzi (1891 – 1978), *‘L’Imperatore Traiano si incontra con la vedova implorante giustizia’*, encausto (1938), cm. 490 x 480.

L’opera rappresenta l’episodio narrato nella *Legenda Aurea* di Jacopo da Varagine, secondo cui l’imperatore Traiano, davanti alle richieste di giustizia di una donna che aveva perso il proprio figlio in battaglia, per mano del figlio di Traiano, rispose dandole in cambio il proprio figlio. L’episodio divenne poi il simbolo della giustizia romana.

*“[La filosofia] ci aiuta ad evitare che nella nostra città si affidi il comando a un uomo solo soltanto perché è ricco, o perché gode di qualche altro bene dello stesso genere, come il vigore del corpo e la nobiltà del sangue. Invece, se c’è uno che si distingue per fedeltà alle leggi vigenti e in questa virtù vince su tutti gli altri, a costui, noi diciamo, dev’essere affidata anche la funzione di servitore degli dèi, poiché è giusto che il servizio più alto tocchi a chi è primo, e che il secondo per importanza vada a chi guadagna il secondo posto con le proprie qualità dell’animo e della mente, e così via. Ora, quelli che abitualmente si dicono ‘magistrati’ [ἄρχοντες] io li ho chiamati ‘servitori delle leggi’, [...] poiché sono convinto che in ciò soprattutto stia tanto la salvezza di uno Stato quanto la sua decadenza. Infatti, in una Città in cui la legge è esautorata e calpestata vedo incombere la distruzione, e invece, per quella in cui la legge prevale sui magistrati, e i magistrati ad essa si sottomettono, prevedo la salvezza e il godimento di tutti i beni che gli dèi concedono agli Stati.”*

PLATONE, Νόμοι (*Leggi*), IV, 715 b-d

(traduzione di Roberto Radice)



## **Relazione sull'amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte di Appello di Milano**

Ringrazio e saluto cordialmente gli illustri ospiti e gli amici che anche quest'anno ci onorano della loro presenza: il Cardinale Scola, il Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione, i Giudici costituzionali, i rappresentanti del CSM e del Ministro della Giustizia, gli Avvocati europei e italiani, le Autorità civili e militari, le Forze dell'Ordine, i giornalisti.

Debbo innanzi tutto esprimere la mia gratitudine all'intero arco dei protagonisti coesenziali della giurisdizione:

al Personale amministrativo, per il gravoso sforzo che assolve con encomiabile spirito di sacrificio;

agli Avvocati, impegnati dopo la recente riforma dell'ordinamento forense in una lunga e tenace opera di autorganizzazione, destinata a incidere notevolmente sullo statuto professionale, dei quali rilevo la costante collaborazione e il proficuo contributo al buon andamento di taluni, essenziali servizi;

ai Giudici, infine, i quali, pure in condizioni estremamente difficili per l'ormai endemica scarsità delle risorse, apprestano la loro quotidiana fatica nell'esercizio della funzione giurisdizionale, al solo fine di dare risposte rapide e giuste alla diffusa ansia di legalità che proviene dalla società civile, in una fase di profonda crisi economica e sociale.

## Parte I

### I servizi e le attività della Corte di Appello

#### Le risorse umane

Il **personale amministrativo** della Corte di Appello al 31 dicembre 2013 è composto da 182 unità ‘formalmente’ in servizio, con un tasso di scopertura del 20% rispetto alla pianta organica che ne prevede 227. In concreto, nel 2013 hanno lavorato in media presso la Corte, comprendendo anche il personale ausiliario, 174 unità.

Il rapporto reale tra il personale di cancelleria, di effettivo supporto ai processi civili e penali, e i magistrati, al netto dei ‘comandi’, dei ‘distacchi’ sindacali o per prolungate aspettative e di una quota impegnata con funzioni amministrativo-contabili, è di 1,17 per ogni magistrato, valore in peggioramento rispetto all’anno precedente e largamente insufficiente rispetto alle esigenze.

Si è ripetutamente detto della drammatica insufficienza, nel numero e nelle moderne specializzazioni, degli organici del personale amministrativo, rispetto al quale da anni non si provvede alla copertura dei posti vacanti e che costringe l’apparato di giustizia ad operare in stato di emergenza per garantire i servizi essenziali. E’ un problema di numeri e di qualità delle persone perché l’età media è particolarmente elevata e, in termini prospettici, perdurando il blocco del *turn over*, nei prossimi anni si rischia di avere uffici non solo sguarniti di personale ma, soprattutto, il cui patrimonio di competenze e di esperienze è destinato a deperire progressivamente per effetto della sua mancata trasmissione a nuove leve.

A fronte della cronica carenza del personale amministrativo e del prevedibile collasso dell’apparato, sembra doversi indicare, come unica e urgente via d’uscita, una decisa e razionale politica di **mobilità** del personale mediante la redistribuzione in questo nevralgico settore dell’Amministrazione dello Stato di quella parte del personale delle altre pubbliche amministrazioni o degli enti locali che risulti esuberante o collocato in mobilità.

In tal senso si segnalano taluni **progetti di convenzione** stipulati fra uffici giudiziari del distretto e Amministrazioni provinciali, per il comando o il distacco presso le cancellerie di personale di quelle Amministrazioni in mobilità o di lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, per coprire, sia pure in parte e a tempo determinato, i vuoti del personale amministrativo.

Il 26 novembre 2012 le Corti di Appello di Brescia e di Milano, con le rispettive Procure Generali, e la Regione Lombardia hanno sottoscritto un Protocollo di intesa per la realizzazione del **'Progetto politiche attive del lavoro presso gli Uffici giudiziari lombardi'**. L'avvio della collaborazione istituzionale con la Regione mira a consentire l'inserimento temporaneo presso gli Uffici giudiziari lombardi di lavoratori colpiti dalla crisi mediante un progetto di reinserimento lavorativo e di consolidamento delle competenze professionali volto ad aumentare l'efficacia e l'efficienza dei servizi della giustizia.

*E' stato definito "un progetto innovativo e una buona prassi da esportare. Da una parte, mira a supportare l'amministrazione giudiziaria nelle attività cronicamente carenti di risorse umane e migliorarne così l'efficienza e i servizi al cittadino, dall'altra, fornisce un'opportunità di crescita lavorativa a persone che, in caso contrario, rischierebbero di non restare attive nel tessuto sociale".*

Si tratta di un progetto pilota a livello nazionale, utile per la diffusione delle *best practices*, avviato il 26 agosto 2013 con la pubblicazione da parte della Regione, sul proprio sito, dell'Avviso per la presentazione dei progetti rivolti alla riqualificazione di 600 lavoratori, percettori di CIG in deroga, CIGS, mobilità ordinaria e in deroga, residenti o domiciliati in Lombardia. La durata di ciascuna *work experience* può variare da 6 a 12 mesi e verrà riconosciuta con il rilascio di un attestato finale.

L'iniziativa prevede uno stanziamento di 3.000.000 di Euro a valere su risorse del Fondo sociale europeo e avrà termine a dicembre 2014, con auspicio di rinnovo e prosieguo delle attività.

Per quel che riguarda l'effettivo avvio delle attività previste dal Protocollo, all'esito della prima fase di raccolta dei fabbisogni di personale per ogni ufficio giudiziario e di reperimento dei *curricula* degli interessati, gli operatori accreditati hanno provveduto a trasmettere le prime candidature agli Uffici giudiziari, consentendo quindi il sostenimento dei colloqui per le idoneità. All'esito dei colloqui gli operatori provvederanno, prevedibilmente nel corrente mese, alla presentazione dei Progetti propedeutici all'inserimento effettivo del personale presso gli Uffici.

Al fine di consentire una piena realizzazione del protocollo la Regione ha prorogato per tutto il 2014 l'attività di reclutamento dei lavoratori.

## I. La giustizia civile

### I.1 La Corte di Appello: il settore civile

Si conferma, anche quest'anno, la marcata **inversione di tendenza** rispetto all'andamento degli anni precedenti, evidenziando, nel flusso dei procedimenti e nel correlato indice di ricambio, un forte incremento della produttività e, di conseguenza, una drastica contrazione delle pendenze.

La **riduzione complessiva dell'arretrato** del settore civile e lavoro è stata pari all'**11,8%**: a fronte di 20.097 pendenze nel 2012, le pendenze complessive nel 2013 sono state di 17.708, risultato che ha consentito alla Corte il raggiungimento degli obiettivi fissati nel programma di gestione 2013 previsto dall'art. 37 del D.L. n. 98 del 2011, convertito in legge n. 111 del 2011.

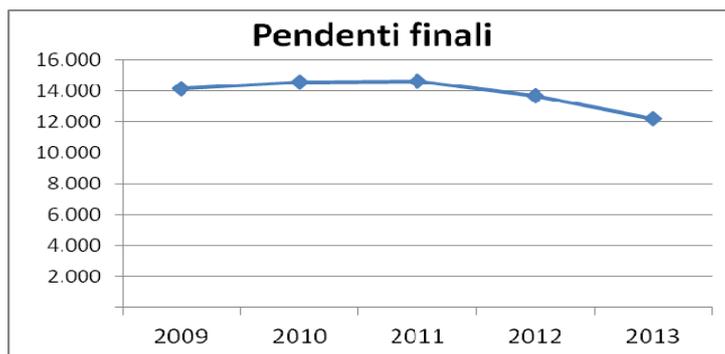
Nel settore **civile 'ordinario'** i rilievi statistici evidenziano una lieve diminuzione delle sopravvenienze (-2,5%), un aumento dei procedimenti definiti (+5,6%) e un forte decremento dell'arretrato (-10,8%).

#### *Flusso dei procedimenti civili*

Totale affari civili (escluso lavoro)	2009	2010	2011	2012	2013	Variazione % 2013 su 2012
Pendenti iniziali	13.777	14.175	14.532	14.532	13.667	-6,0%
Sopravvenuti	5.833	6.053	5.703	5.408	5.271	-2,5%
Definiti	5.427	5.668	5.587	6.376	6.735	5,6%
Pendenti finali	14.183	14.560	14.648	13.673	12.203	-10,8%
<b>Tasso di ricambio</b>	93	94	98	118	128	8,4%

L'**indice di ricambio**, cioè il rapporto tra definiti e sopravvenuti riportato a cento, si è attestato, al 31 dicembre 2013, a **128**, segnando un'ulteriore crescita (+8,4%) rispetto all'anno precedente (118).

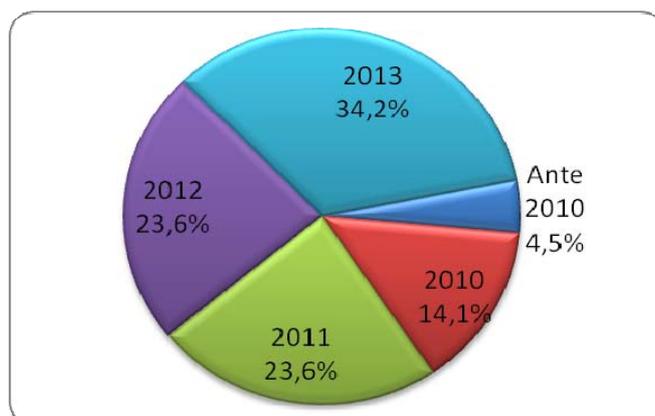
Il tasso di ricambio raggiunto ha permesso di ridurre l'arretrato, come si evince dall'analisi delle pendenze finali rappresentate nel grafico che segue.



Al 31 dicembre 2013 i procedimenti pendenti sono **12.203** contro i 13.673 dell'anno precedente.

La maggior parte dei processi pendenti a tale data (pari al 95,5%) si riferisce a fascicoli iscritti dal 2010, mentre solo il 4,5% è stato iscritto prima di tale anno.

*Fascicoli civili pendenti al 31.12.2013 per anno di iscrizione*



Anche quest'anno l'**oggetto di controversia** più ricorrente, per il settore civile, è costituito dalle obbligazioni e dai contratti essendo pervenuti, nell'ultimo anno giudiziario, 1.768 fascicoli relativi a tale tipo di vertenze. Seguono i giudizi instaurati per responsabilità extracontrattuale, tra i quali rientrano quelli relativi al risarcimento dei danni conseguenti alla circolazione stradale e le controversie legate alla proprietà.

I flussi relativi alle specifiche tipologie per materia evidenziano una generalizzata diminuzione delle cause di mediazione, fideiussione e di impugnazione dei lodi nazionali, dove la giurisprudenza della Sezione competente per tali materie è ormai consolidata da anni.

Sono sempre in numero rilevante le cause bancarie e quelle di intermediazione finanziaria, nonostante la maggior parte delle questioni trattate possa considerarsi seriale e venga uniformemente decisa.

In forte aumento invece le controversie in materia di esproprio, specie in relazione a grandi lavori, come il percorso della TAV, e quelle di opposizione a ingiunzioni della P.A. a seguito di interventi mirati in campo edilizio e in quello ambientale.

Le procedure concorsuali sono in diminuzione (237 rispetto alle 282 dell'anno precedente) mentre le cause in materia assicurativa sono rimaste costanti, con aumento delle cause per danni e corrispondente diminuzione di quelle sulla vita.

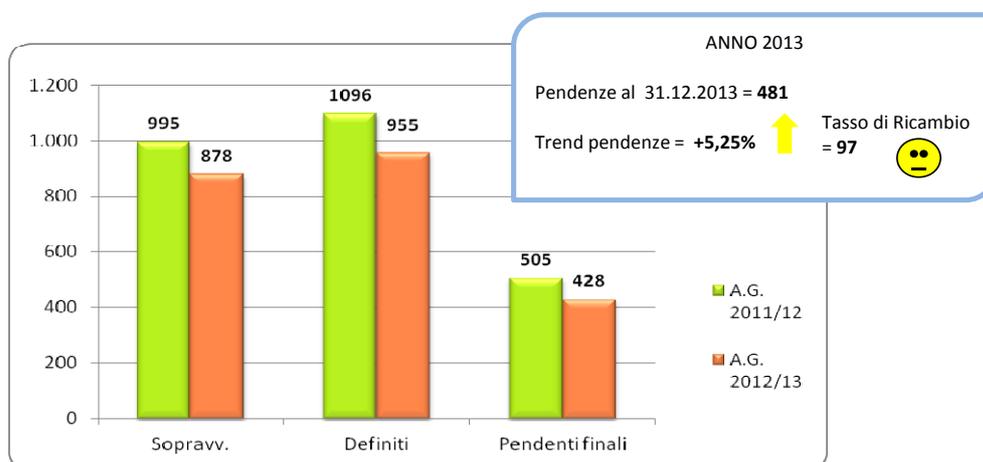
### Dettaglio flussi di alcune tipologie di procedimenti civili

Materia	A.G. 2011/2012				A.G. 2012/2013			
	Pendenti iniziali*	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Pendenti iniziali*	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali
Appello cognizione ordinaria	12.874	4.128	4.457	12.545	12.554	3.832	5.058	11.328
- tra i quali Contratti e obbligazioni	6.657	1.889	1.918	6.628	6.630	1.768	2.226	6.172
- tra i quali Mediazione	166	57	45	178	178	36	54	160
- tra i quali Responsabilità professionale	459	115	130	444	444	126	151	419
- tra i quali Diritti reali e possesso (Proprietà)	1.429	415	474	1.370	1.369	373	598	1.144
- tra i quali Fallimento	608	282	360	530	530	237	359	408
- tra i quali Locazione e comodato	720	205	280	645	645	160	275	530
- tra i quali Responsabilità extracontrattuale	1.856	589	770	1.675	1.676	549	855	1.370
- tra i quali Successioni	221	88	84	225	225	68	125	168
Impugnazione lodi arbitrali nazionali art.828 c.p.c.	176	66	50	192	192	58	56	194
Appello Marchi e Brevetti	46	186	173	59	59	112	167	4

\* L'eventuale non coincidenza dei pendenti finali di un periodo con i pendenti iniziali del periodo seguente deriva da successive modifiche sulle annotazioni effettuate nel registro informatizzato.

Anche nell'ultimo anno giudiziario, il numero di istanze di **volontaria giurisdizione** iscritte è stato in leggera diminuzione. Grazie a questa contrazione è stato possibile ridurre le pendenze finali, passate da 505 procedimenti al 30 giugno 2012 a 428 procedimenti al 30 giugno dell'anno successivo.

### Andamento procedimenti in materia civile: Volontaria giurisdizione (2011/2013)



I dati statistici relativi ai procedimenti per **equa riparazione** registrano, dall'1 luglio 2012 al 30 giugno 2013, una sopravvenienza di 112 ricorsi (in forte diminuzione rispetto all'anno precedente), un numero di definiti pari a 167 e un sostanziale azzeramento delle pendenze (4 soli ricorsi al 30 giugno 2013 di cui un'opposizione e un tasso di ricambio pari a 1,49).

Negli ultimi due anni sono state definite dal Presidente della Corte 340 pratiche.

Insieme con i lusinghieri rilievi statistici di tipo strettamente quantitativo, si segnalano i parametri qualitativi della ragionevole durata e della stabilità delle decisioni, cui la Corte d'Appello rivolge la massima attenzione.

L'indice del rispetto di **tempi ragionevoli** è testimoniato dall'esiguo numero di ricorsi presentati ai sensi della Legge Pinto e decisi dalla competente Corte di Appello di Brescia: solo 135 nell'anno giudiziario 2012/13, un numero davvero modesto rispetto al totale dei definiti dagli uffici giudiziari del Distretto milanese nello stesso periodo (oltre 440.000). Va anche precisato che 55 delle 135 iscrizioni dell'ultimo anno giudiziario non riguardano lo svolgimento dell'attività giurisdizionale del Distretto di Milano perché sono riconducibili alla ritardata attività della giurisdizione amministrativa o contabile del medesimo Distretto.

*Procedimenti ai sensi della Legge 89/2001 (c.d. 'Pinto') sull'eccessiva durata dei Processi*

<b>Corte d'Appello di Brescia*</b>	<b>A.G. 2010/2011</b>	<b>A.G. 2011/2012</b>	<b>A.G. 2012/2013</b>
Pendenti iniziali	64	46	92
Sopravvenuti	103	178	135
Definiti	100	132	215
Pendenti finali	67	92	12

*\* con riferimento alla Corte d'Appello di Milano*

La frequenza dei casi in cui la decisione non è modificata nei successivi gradi esprime la capacità di incidere in modo rapido e definitivo sul ripristino della situazione violata, rafforzandosi inoltre l'idea della prevedibilità della stessa e disincentivandosi le impugnazioni perché riduce l'aspettativa di vedere accolte nei successivi gradi del giudizio le richieste che sono state respinte. E' evidente, poi, che la proposizione di un minor numero di impugnazioni rispetto alle attuali consente ai magistrati della Corte di dedicare un tempo maggiore allo studio e all'approfondimento delle questioni giuridiche sottoposte al loro esame, con evidente vantaggio per la 'tenuta' argomentativa della decisione.

L'efficacia della giurisdizione pretende efficienza e, insieme, **qualità**, nel senso che la mera efficienza 'aritmetica' senza profili di qualità si rivela nella sostanza priva di reale efficacia.

Va segnalata, in proposito, la modesta percentuale di **ricorsi per Cassazione** avverso le sentenze civili della Corte.

La Corte di Cassazione ha elaborato degli indicatori territoriali dividendo il numero dei ricorsi iscritti per la popolazione residente e moltiplicando il risultato per 100.000.

Tale indice, per il **settore civile**, nel distretto di Corte di Appello di Milano è pari a **21,1** rispetto ai dati nazionali che vanno dall'88,9 di Caltanissetta al 12,4 di Bolzano. Milano si posiziona in graduatoria (dal massimo al minimo indice) al **22° posto su 29 distretti**.

La percentuale di accoglimento dei ricorsi (nella maggior parte dei casi solo parziale) è pari al **29%** rispetto al dato nazionale che si attesta attorno al 41%.

Le materie più frequenti sono lavoro e previdenza (il lavoro rappresenta il 25% del totale dei ricorsi, la previdenza il 10%), responsabilità civile e fallimenti (ciascuna il 10%).

Il fenomeno della riduzione dell'arretrato si è riverberato anche sulla **durata media di definizione** dei procedimenti, che si è attestata, nell'ultimo anno solare, su valori apprezzabili: 28,3 mesi per i giudizi civili e 24,7 per le cause di lavoro e previdenza.

#### *Durata media dei procedimenti civili della Corte d'Appello di Milano*

Durata		2011	2012	2013
Procedimenti Civili	Durata Effettiva	29,9	30,8	28,3
	Formula di magazzino	31,0	28,9	25,8
Lavoro e Previdenza	Durata Effettiva	24,3	21,4	24,7
	Formula di magazzino	29,1	23,7	26,8

*NOTA: la durata effettiva è calcolata come differenza tra la data di definizione e la data di iscrizione del fascicolo; la formula di magazzino è calcolata come segue: (pendenti iniziali + pendenti finali) / (sopravvenuti + definiti) × 365.*

I dati sopra illustrati risentono inevitabilmente delle perduranti carenze di organico del personale togato e amministrativo.

E' in corso di elaborazione la procedura per la redazione del **Programma per la gestione dei procedimenti civili** relativo al 2014 volto allo smaltimento dell'arretrato, estesa anche quest'anno al settore penale.

L'obiettivo perseguito per il corrente anno è rappresentato dal consolidamento dei positivi risultati raggiunti anche attraverso un sempre più diffuso utilizzo dello strumento di definizione rappresentato dalle sentenze contestuali ex art. 281 *sexies* c.p.c., in continua crescita, e dall'ulteriore potenziamento del c.d. 'filtro in appello', in base alla normativa

introdotta dall'art. 54 del D.L. n. 38 del 2012 (Decreto Sviluppo) conv. nella legge n. 134 del 2012.

Nel corso del 2013 risultano infatti emesse 452 **sentenze contestuali**, pari al **9,4%** delle sentenze civili, oltre alle 82 nel settore lavoro (4,5% delle sentenze).

Quanto alle **ordinanze di inammissibilità**, la procedura, che ha avuto un impatto positivo nei primi mesi di applicazione, ha consentito di indirizzare l'attività giurisdizionale verso le impugnazioni meritevoli di attenzione. I dati riferiti al 2013 sono confortanti: le ordinanze emesse nel corso del 2013 sono state 233, pari al 20% dei procedimenti definiti con modalità diverse dalla sentenza e al 4% sul totale dei definiti. Il dato statistico sezionale conferma inoltre l'utilizzo generalizzato dell'istituto e l'impegno dedicato dai Consiglieri all'esame preliminare delle cause di nuova assegnazione.

L'ormai prossima predisposizione del Documento Organizzativo Generale rappresenterà inoltre un'occasione proficua per procedere, nel solco delle scelte strategiche avviate, a una diversa organizzazione con riferimento a quei settori che hanno evidenziato, sulla scorta dei risultati del programma di gestione, profili di sofferenza.

L'adozione delle modifiche necessarie al nuovo assetto tabellare passerà quindi attraverso la valorizzazione dei correttivi rivelatisi vantaggiosi negli ultimi due anni e l'individuazione di ulteriori rimedi idonei a fronteggiare le situazioni di persistente criticità.

## I.2 La Corte di Appello: il settore lavoro

Al 31.12.2013 il numero dei fascicoli pendenti è pari a 5.505 procedimenti, inferiore però ai 6.423 di inizio anno, con un abbattimento delle pendenze finale pari al **14,3%**.

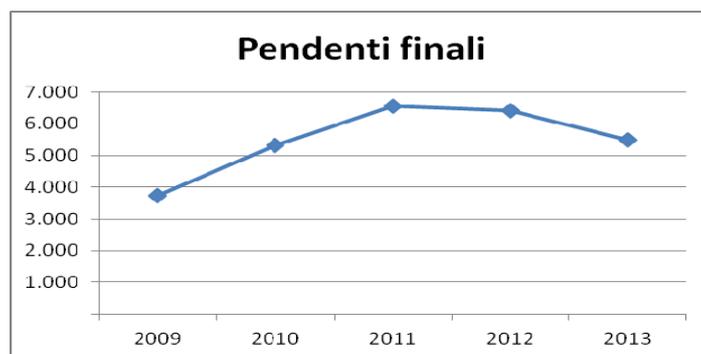
*Flusso dei procedimenti in materia di lavoro e previdenza*

Lavoro e previdenza	2009	2010	2011	2012	2013	Variazione % 2013 su 2012
Pendenti iniziali	3.342	3.739	5.329	6.530	6.423	-1,6%
Sopravvenuti	2.188	3.197	3.056	3.229	2.211	-31,5%
Esauriti totali	1.790	1.614	1.830	3.333	3.129	-6,1%
Pendenti finali	3.740	5.322	6.555	6.426	5.505	-14,3%
<b>Tasso di ricambio</b>	82	50	60	103	142	37,1%

Il dato segna un'importante e significativa **inversione di tendenza** rispetto all'allarmante situazione degli ultimi anni, in cui si era registrata una costante crescita dei procedimenti. Lo scorso anno il settore rappresentava una quota assai rilevante rispetto al dato totale del civile (il 38% dei procedimenti sopravvenuti e quasi il 34% delle pendenze finali), con il rischio di

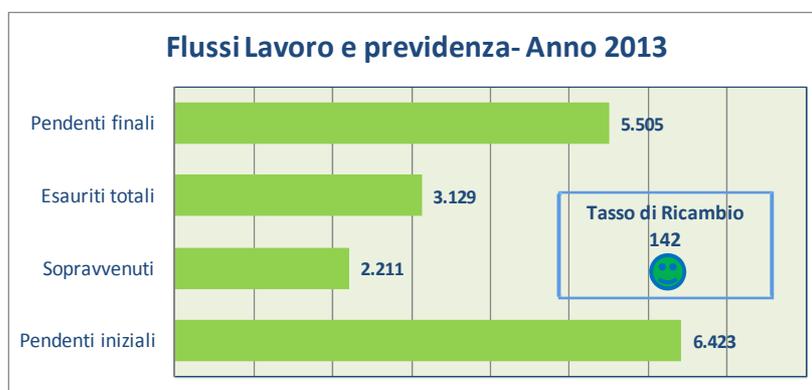
preoccupanti ricadute sull'intero settore civile della Corte. Quest'anno il dato è sceso a valori più bassi grazie agli interventi correttivi adottati e al responsabile impegno dimostrato dai magistrati della sezione.

Il grafico che segue evidenzia l'andamento delle pendenze fortemente in crescita fino al 2011 e in netta flessione negli ultimi due anni.



La riduzione delle sopravvenienze (passate da 3.229 dell'anno 2012 a 2.211 del 2013) e l'elevato numero di procedimenti definiti (con un incremento nel periodo 2011- 2013 pari al 71%) hanno consentito l'ulteriore riduzione dell'arretrato.

Il **tasso di ricambio**<sup>1</sup> ha registrato un significativo miglioramento, passando da **50** nel 2010 a **60** nel 2011, **103** del 2012 e **142** nel 2013.

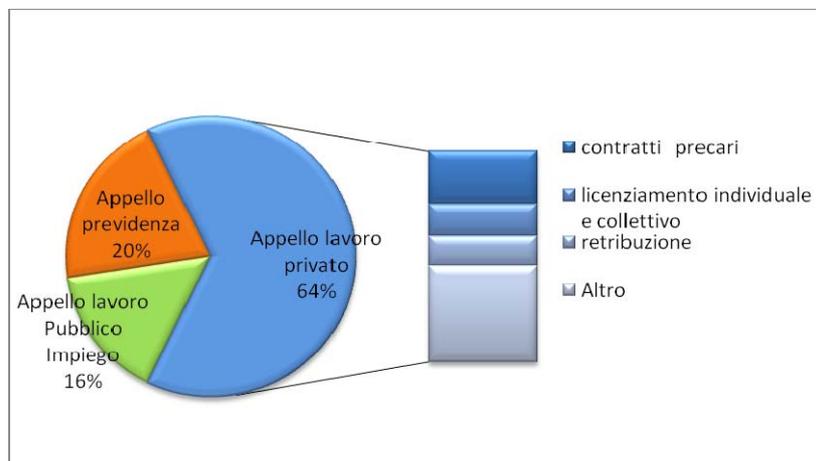


L'importante risultato di stabilizzazione delle pendenze prima e calo dell'arretrato poi, raggiunto anche attraverso l'adozione di interventi correttivi straordinari volti a garantire la copertura e il rafforzamento dell'organico della Sezione, testimonia la costante attenzione della Presidenza verso un settore essenziale della giurisdizione e il responsabile impegno dimostrato dai magistrati della Sezione nel fronteggiare una situazione di allarmante criticità.

<sup>1</sup> L'indice di ricambio è ottenuto rapportando, nell'unità di tempo considerato, i procedimenti definiti ai sopravvenuti e moltiplicando il risultato per 100.

Passando all'esame della **tipologia del contenzioso**, la tabella sottostante evidenzia l'incidenza dei procedimenti relativi al lavoro privato, pari al 64% del totale del settore con circa 3.800 cause pendenti, rispetto al 16% del pubblico impiego e al 20% della previdenza.

*Composizione delle cause pendenti per area tematica e in dettaglio quelle relative al lavoro privato*



La pendenza registra, rispetto agli oltre 30 codici oggetto di diversa natura, una netta prevalenza delle cause di maggior impatto sociale, trattandosi di cause di cessazione del rapporto di lavoro (licenziamenti e cessazione di contratti a termine) e di cause di natura previdenziale, ma riferibili a omissioni o evasioni contributive spesso di peso economico assai rilevante.

Oltre alle cause legate al lavoro precario (955 pendenti nel solo lavoro privato) e alle richieste di adeguamento retributivo, assumono un peso rilevante le controversie intentate nei confronti delle grandi realtà del settore privato e pubblico; ci si riferisce in particolare al contenzioso dei precari della scuola, del comparto del trasporto aereo e delle Poste Italiane s.p.a.

Tuttavia, rispetto all'anno giudiziario 2011/12, si è registrata una sensibile diminuzione delle cause 'seriali' intentate contro il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica (MIUR), trattate in massima parte dai consiglieri del settore civile assegnati alla Sezione lavoro, con un cospicuo smaltimento delle pendenze e una stabilizzazione degli orientamenti di definizione, attualmente in attesa del pronunciamento della CGUE.

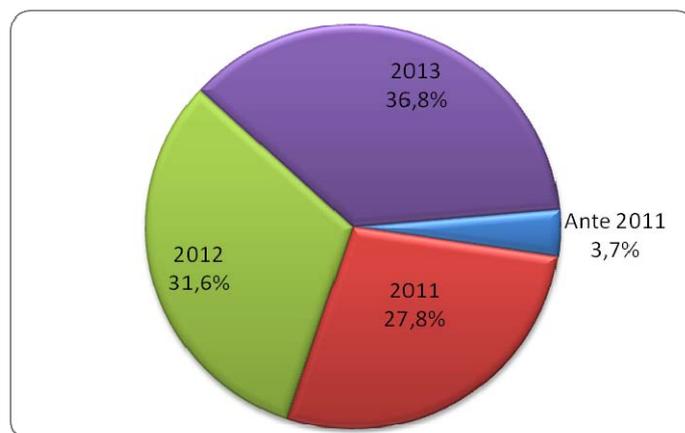
Nel contenzioso dei contratti a termine Poste, si è registrato un rilevante numero di conciliazioni stragiudiziali, che ha sensibilmente ridotto il numero di cause destinate alla trattazione in udienze dedicate da parte dei giudici assegnati dal settore civile.

Quanto alle cause di licenziamento trattate con il nuovo rito di cui alla legge n. 92/2012 c.d. Fornero, i dati statistici relativi al Tribunale di Milano indicano un aumento dei ricorsi connessi ai licenziamenti ex art. 18 legge n. 300/70. Quelli depositati nell'a.g. 2012/2013

sono stati 1.528, con un limitato numero di opposizioni alle ordinanze della fase sommaria, non tutte reclamate.

La composizione del ruolo per anno dei procedimenti pendenti indicati nella figura che segue conferma, da un lato, la tipica rapidità del rito del lavoro e, dall'altro, l'afflusso di fascicoli recenti: il 96,3% dei processi in corso ha avuto origine nel triennio 2011/2013.

*Fascicoli pendenti al 31.12.2013 in materia di lavoro e previdenza per anno di iscrizione*



Eloquente, per meglio comprendere gli aspetti peculiari della realtà milanese nel più ampio panorama industriale del Nord Italia, è il confronto con le realtà giudiziarie delle Corti di Appello di Brescia, Genova, Torino e Venezia.

Nell'ultimo anno giudiziario solo a Torino si è registrato un aumento delle sopravvenienze, mentre nelle altre Corti vi è stata una diminuzione, più marcata a Milano e Venezia, meno a Brescia e Genova.

Il rapporto tra sopravvenienze e magistrati in organico resta sempre particolarmente sfavorevole per la sede milanese (276 procedimenti per magistrato a Milano, rispetto ad esempio ai 183 di Torino o ai 159 di Genova).

Dalla tabella che segue, calcolata per anno giudiziario, emerge anche una differente composizione delle cause sopravvenute: la Corte di Milano presenta in assoluto la percentuale più bassa di cause previdenziali (si tratta delle vertenze che in genere presentano minori difficoltà) rispetto a tutte le altre Corti di Appello d'Italia. con una percentuale solo del 16% di vertenze di previdenza a Milano rispetto ad esempio al 30% di Genova, al 29% di Brescia o al 27% di Torino.

Tale fattore, congiunto a quello precedente, sfavorevole per Milano, relativo al rapporto tra sopravvenienze e numero di magistrati in organico, concorre a delineare una situazione particolarmente complessa per la giustizia del lavoro milanese; sicché è auspicabile, ed è stato richiesto, l'aumento dell'attuale composizione dell'organico della Sezione.

*Rapporto tra cause sopravvenute e numero di magistrati in organico*

CORTI DI APPELLO	Anno Giudiziario 2010/11	Anno Giudiziario 2011/12	Anno Giudiziario 2012/13	Magistrati in organico	Sopravv. 2012/13 per magistrato	Sopravv. previdenza/totale sopravv.
<b>BRESCIA</b>						
Sopravvenuti	692	730	712	3	237	29%
Definiti	722	718	686			
Pendenti finali	524	458	481			
<b>GENOVA</b>						
Sopravvenuti	997	992	956	6	159	30%
Definiti	1.269	1.756	1.253			
Pendenti finali	1331	559	263			
<b>TORINO</b>						
Sopravvenuti	1.729	1.513	1.648	9	183	27%
Definiti	1.500	1.794	1.552			
Pendenti finali	1.786	1.505	1.601			
<b>VENEZIA</b>						
Sopravvenuti	1.261	1.574	1.377	5	275	28%
Definiti	1.573	1.038	980			
Pendenti finali	2.865	3.409	3.771			
<b>MILANO</b>						
Sopravvenuti	2.963	3.460	2.485	9	276	16%
Definiti	1.758	2.321	3.581			
Pendenti finali	5.896	7.035	5.939			

### I.3 L'andamento e le caratteristiche della giustizia civile e del lavoro nel Distretto

L'analisi dei dati statistici evidenzia, con riferimento alla situazione del Distretto, un numero di **sopravvenienze** complessive (riguardanti la Corte, i Tribunali del distretto e i Giudici di Pace, comprensivi degli uffici inadempienti) pari a **454.071**, in aumento del 3,7% rispetto allo scorso anno giudiziario.

Con riferimento ai soli **Tribunali ordinari** le sopravvenienze ammontano a **290.696**, in aumento (6,5%) rispetto all'anno precedente.

Il numero dei **procedimenti pendenti** nei Tribunali è pari a **216.812**. Comprendendo l'intero distretto le pendenze salgono a 302.830 procedimenti.

*Procedimenti sopravvenuti nei Tribunali del distretto*

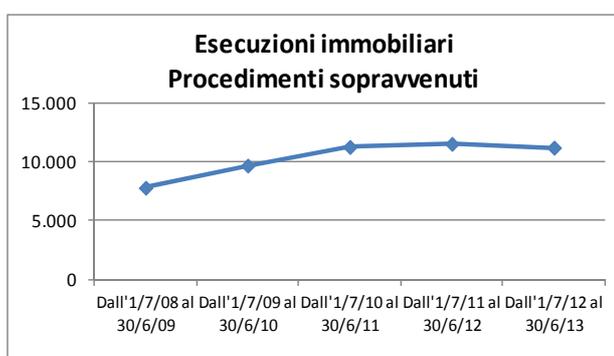
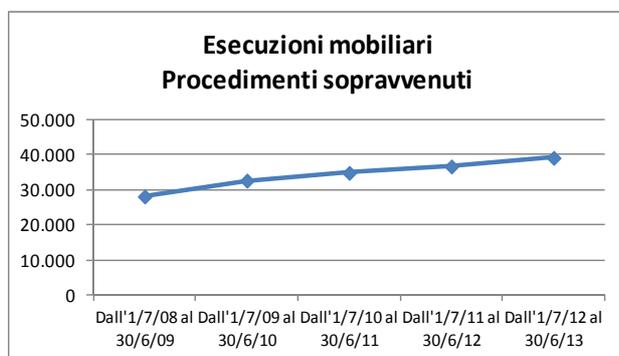
Tipologia di flussi	Sopravvenuti			Quota % su totale A.G. 2012/2013	Variazione % ultimo anno
	A.G. 2010/2011	A.G. 2011/2012	A.G. 2012/2013		
Cognizione ordinaria	67.816	57.331	61.418	13,5%	7,1%
Separazioni	11.849	11.049	11.470	2,5%	3,8%
Divorzi	7.634	7.432	7.564	1,7%	1,8%
Proprietà industriale e intellettuale	429	440	367	0,1%	-16,6%
Marchi e brevetti	13	20	42	0,0%	110,0%

Tipologia di flussi	Sopravvenuti			Quota % su totale A.G. 2012/2013	Variazione % ultimo anno
	A.G. 2010/2011	A.G. 2011/2012	A.G. 2012/2013		
Diritto Societario	143	161	94	0,0%	-41,6%
Equa riparazione	207	186	112	0,0%	-39,8%
Lavoro	19.266	20.674	15.808	3,5%	-23,5%
Previdenza	3.991	2.278	3.030	0,7%	33,0%
Procedimenti speciali	190.348	197.324	211.526	46,6%	7,2%
Procedimenti esecutivi immobiliari	11.249	11.508	11.189	2,5%	-2,8%
Procedimenti esecutivi mobiliari	34.827	36.649	39.095	8,6%	6,7%
Fallimenti	1.791	1.998	2.224	0,5%	11,3%
Concordati preventivi e amministrazioni controllate	188	194	743	0,2%	283,0%
Istanze di fallimento	4.638	4.769	5.170	1,1%	8,4%
Altro	87.786	86.046	84.219	18,5%	-2,1%
<b>Totale complessivo</b>	<b>442.175</b>	<b>438.059</b>	<b>454.071</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,7%</b>

I **flussi delle materie** sono stati del tutto omologhi a quelli dell'anno precedente. Le aree più colpite sono quelle che hanno risentito della crisi economica del Paese: fallimenti, locazioni, esecuzioni, lavoro.

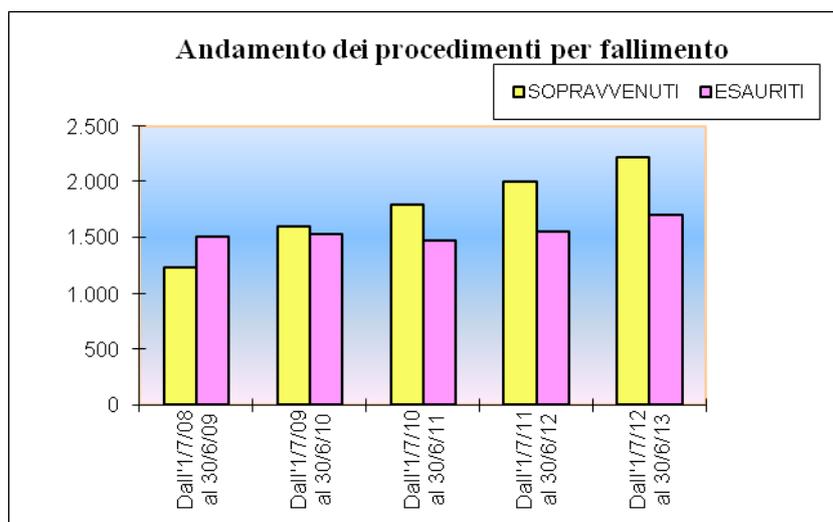
Sono infatti in costante aumento i procedimenti relativi alle vertenze connesse alla crisi, quali i concordati preventivi e l'amministrazione concordata (+ 283%), le istanze di fallimento (+ 8,4%), i fallimenti (+ 11,3%), le esecuzioni mobiliari (+ 6,7%), a differenza di quelli immobiliari che si riducono del 2,8%, il contenzioso previdenziale (+33%). Aumentano di pochi punti percentuali anche le separazioni e i divorzi; diminuiscono invece, seppure in misura limitata, i procedimenti relativi alla proprietà industriale e intellettuale, al diritto societario e al lavoro.

Guardando ai singoli Tribunali si rileva, ad esempio, un aumento delle sopravvenienze relative alle esecuzioni mobiliari in tutti i circondari ma in maggior misura a Busto Arsizio, Sondrio, Lecco e Pavia con percentuali comprese tra il 24% e il 29%. Le procedure immobiliari aumentano a Lecco (+15%), Sondrio (+14%) e Vigevano (+9%), e si riducono nei restanti circondari.

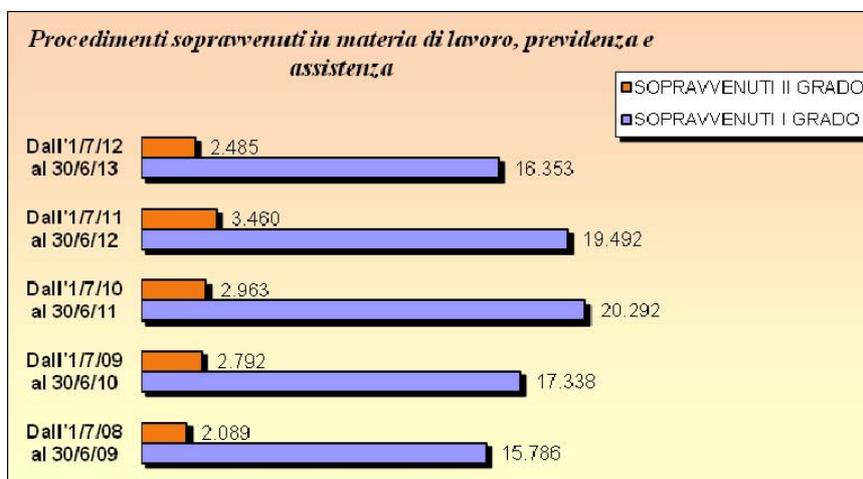


Con riferimento alla materia fallimentare, i dati comunicati rivelano un aumento esponenziale delle pratiche di concordato, con diminuzione di quelle di fallimento e di amministrazione controllata, in ottemperanza alla nuova legge fallimentare, che predilige forme di recupero e conservazione dell'attività di impresa rispetto a quelle liquidatorie.

I fallimenti aumentano in particolare nel circondario di Busto Arsizio (ove si sono quasi raddoppiate le sopravvenienze), di Como, Lecco e Monza. In quasi tutti i circondari aumentano anche le istanze di fallimento, in particolare a Busto Arsizio, Como, Lecco, Monza e Varese; in controtendenza i circondari di Lodi, Vigevano e Voghera ove si rileva una riduzione.



Nel settore lavoro le sopravvenienze sono in calo in tutto il Distretto. Nel settore previdenza, invece, si rileva una riduzione delle iscrizioni nel circondario di Lodi e in quello accorpato di Pavia, mentre aumentano a Varese (dove passano da 92 a 226), Milano, Lecco e Busto Arsizio, con percentuali superiori al 50%.



Milano annota soprattutto l'aumento delle cause di licenziamento, in conseguenza della legge "Fornero" (dal 18 luglio 2012, data di entrata in vigore della riforma, al 30.6.2013 sono stati depositati 1.528 procedimenti per la sola fase sommaria), Lecco anche di quelle previdenziali. Aumenti di rilievo si sono inoltre verificati nella materia bancaria e di intermediazione finanziaria (Milano e Como), nella colpa professionale, non solo medica (Milano) e nel settore famiglia e tutele: in quest'ultimo campo, dove si è registrato un costante ricorso all'amministrazione di sostegno, particolarmente apprezzabili sono gli sforzi prodotti dai capi degli uffici di Milano, Lecco e Busto Arsizio per trovare un sostegno presso le istituzioni pubbliche e private e per affinare le procedure in modo da renderle adatte agli interessi dei minori.

Quanto alla **durata dei procedimenti**, la cognizione ordinaria si definisce in primo grado mediamente in 23 mesi, il lavoro e la previdenza in 9, i divorzi e le separazioni consensuali in 3-4 mesi, quelli giudiziali in 15, l'esecuzione mobiliare in 7, le esecuzioni immobiliari in 37 e i fallimenti in meno di 5 anni.

La lettura delle relazioni inviate dai Presidenti dei Tribunali evidenzia diffuse e generalizzate lamentele per le rilevanti scoperture dell'organico dei magistrati, specie per quelli interessati all'accorpamento di altri Tribunali o all'assorbimento di sezioni distaccate.

Per rimediare alle situazioni più critiche si è fatto ricorso a coassegnazioni (a Lodi, Busto Arsizio, Vigevano, Voghera, Sondrio), prelevando risorse da Milano, Monza e Lecco, con grandi difficoltà per questi ultimi Tribunali. Ma il rimedio delle coassegnazioni o delle supplenze infradistrettuali, al quale si deve ricorrere prima di ogni altra alternativa tabellare, in assenza di magistrati distrettuali disponibili, è sempre ostacolato dalle difficoltà in cui si trovano gli uffici previsti in tabella e in ogni caso incidono negativamente sull'organizzazione di quegli uffici.

I pesanti inconvenienti riscontrati in questo campo dell'organizzazione sembrano giustificare la validità di una politica legislativa di soppressione degli Uffici giudiziari di ridotte dimensioni.

Ancor più gravi e generalizzate sono le segnalazioni di carenza del personale amministrativo, spesso in ruoli di dirigenza, con invecchiamento delle risorse, ritardi nei pagamenti di straordinari, demotivazione, difficoltà nell'attuazione dei programmi informatici. In certi casi la situazione appare davvero drammatica e insostenibile.

## II. La giustizia penale

### II.1 La Corte di Appello

Anche quest'anno i dati registrati sollecitano numerose riflessioni, alcune delle quali di segno positivo.

Il numero di procedimenti penali pendenti presso la Corte, che ha visto, nel corso degli ultimi anni, un notevole incremento, ha registrato una battuta di arresto a partire dall'anno giudiziario 2011/2012, pur mantenendosi su livelli che richiedono una persistente attenzione. L'inversione di tendenza registrata nel 2012 che si conferma anche per quest'anno ha prodotto un significativo calo delle pendenze finali. Pur essendo in aumento il dato relativo alle sopravvenienze rispetto allo scorso anno giudiziario (7.008 nel 2012 a fronte dei 7.939 procedimenti iscritti quest'anno), è stato possibile conseguire l'obiettivo della riduzione delle pendenze grazie al sensibile aumento del numero di procedimenti definiti, più che raddoppiati dai 4.123 del 2009 agli 8.672 di quest'anno, in numero comunque superiore alle sopravvenienze. Continua quindi il trend discendente delle **pendenze finali** che passa da 14.523 del 31 dicembre 2012 a 13.794, facendo segnare una percentuale di riduzione del 5,3%.

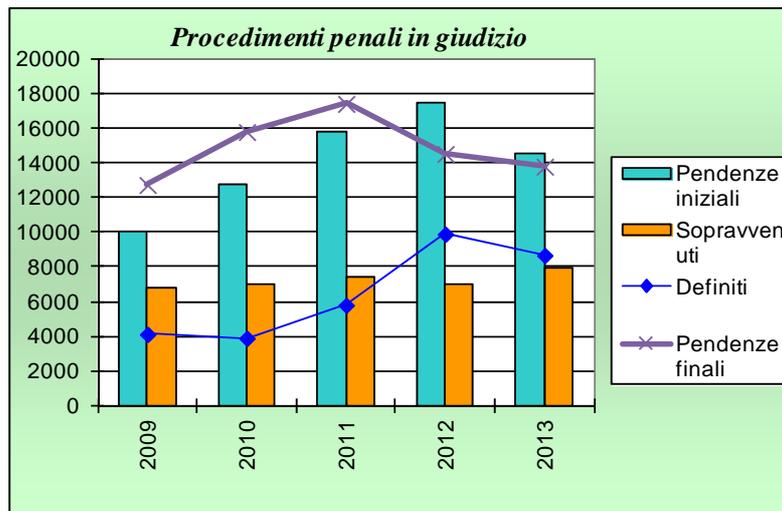
Il quadro che segue riporta in sintesi i principali parametri della segnalata inversione di tendenza della produttività e del numero dei procedimenti in attesa di definizione.

#### *Procedimenti penali presso la Corte di Appello*

<b>Anno</b>	<b>Pendenze iniziali</b>	<b>Sopravvenuti</b>	<b>Definiti</b>	<b>Pendenze finali</b>
2009	10070	6785	4123	12732
2010	12732	6957	3899	15790
2011	15790	7428	5804	17414
2012	17414	7008	9899	14523
2013	14528	7939	8672	13794

Con la successiva rappresentazione grafica si è inteso mostrare la curva che illustra visivamente la rilevante riduzione delle pendenze finali registrata a partire dal 2012.

### *Andamento dei procedimenti penali presso la Corte di Appello*



Il tasso di ricambio si è attestato anche quest'anno su valori positivi (109).

E' stato percorso un tratto di strada, dato che in due anni la pendenza è diminuita di 3.620 unità (17.414 al 31.12.2011 - 13.794 al 31.12.2013), anche se resta ancora da fare nel perseguimento dell'obiettivo di rientrare entro livelli fisiologici.

L'aumento di produttività, confermato anche per quest'anno, consegue ad un insieme di fattori e tra questi vanno annoverati gli interventi correttivi straordinari adottati sin dal 2011 con la creazione della sezione 'stralcio' a progetto, con la più adeguata distribuzione delle materie tra le sezioni e con l'avviata perequazione dei ruoli di udienza.

Va segnalata anche l'incidenza della più rigorosa attività di "spoglio" dei fascicoli ai fini della valutazione del "peso" di ciascuno di essi, dello scrutinio di inammissibilità del gravame o dell'intervenuta prescrizione del reato.

Le declaratorie di inammissibilità sono cresciute da 111 del 2009/2010 a 995 del 2011/2012, per assestarsi quest'anno, grazie alla maggiore cura approntata dalle parti nella predisposizione delle impugnazioni, a 575. Il 'filtro' ha prodotto la più puntuale rilevazione della prescrizione di reati e l'aumento delle dichiarazioni di estinzione per questa causa, più che quadruplicate da 314 del 2009/2010 a 1.433 di quest'anno.

Quanto al numero delle sentenze diverse da quelle di prescrizione, che erano soltanto 3.704 nel 2009/2010, sono state 7.408 nel 2011/2012 e 8.212 quest'anno.

La tavola che segue riassume le informazioni sin qui commentate.

*Flusso procedimenti penali – Sezioni ordinarie della Corte d’Appello*

<b>PENALE</b>	<b>A.G. 2009/2010</b>	<b>A.G. 2010/2011</b>	<b>A.G. 2011/2012</b>	<b>A.G. 2012/2013</b>
<b>Pendenti iniziali</b>	9.570	14.284	16.890	15.172
<b>Sopravvenuti</b>	8.529	7.126	7.185	7.601
<b>Definiti</b>	3.815	4.735	8.403	8.787
<i>di cui sentenze, riunioni e incompetenza</i>	3.704	4.517	7.408	8.212
<i>di cui sentenze di prescrizione</i>	314	321	1.576	1.433
<i>altro (ordinanze di inammissibilità)</i>	111	218	995	575
<b>Pendenti finali</b>	14.284	16.675	15.672	13.986
<b>Tasso di ricambio</b>	<i>44,70</i>	<i>66,40</i>	<i>116,95</i>	115,60

Dalla disaggregazione dei dati relativi alla Corte di Assise d’Appello emerge che l’effetto combinato della riduzione delle sopravvenienze (61 nel 2012 e 55 nel 2013) e dell’incremento delle definizioni, cresciute da 65 del 2011 a 82 del 2012 e a 75 di quest’anno, ha prodotto la vistosa riduzione dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2013, passati in soli due anni da 72 a 30.

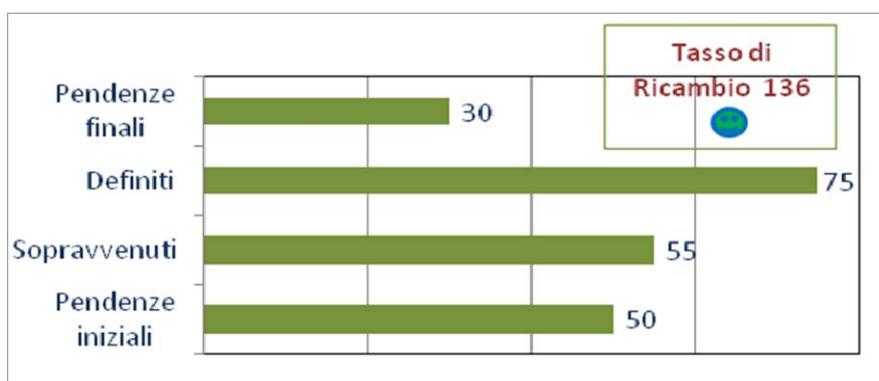
*Procedimenti presso la Corte di Assise d’Appello*

<b>Anno</b>	<b>Pendenze iniziali</b>	<b>Sopravvenuti</b>	<b>Definiti</b>	<b>Pendenze finali</b>
2009	38	49	44	43
2010	43	80	53	70
2011	70	67	65	72
2012	72	61	82	51
2013	50	55	75	30

L’indice di ricambio si è assestato sull’alto livello di 136 ed è rappresentato dal grafico che segue.

L’attuale pendenza di procedimenti in attesa di trattazione consente di ridurre i tempi di definizione dei giudizi; risultato auspicabile dal momento che la Corte d’Assise giudica di reati di notevole gravità e di massimo allarme sociale che vanno definiti in tempi rapidi e che talora impegnano più udienze.

*Movimento e tasso di ricambio nel 2013 - Corte di Assise d’Appello*



La **Sezione Famiglia e Minori** è stata in grado di definire un maggior numero di procedimenti rispetto all'anno precedente, pur trattandosi spesso di giudizi di complessa trattazione, che in conseguenza dell'incremento dei reati di particolare gravità quali gli omicidi volontari e i reati di imputati appartenenti a bande. Il dato si è assestato sul valore di 167 per il 2012, mentre al 31 dicembre 2013 risultano definiti 176 procedimenti. Ciò ha comportato un apprezzato incremento del tasso di ricambio che quest'anno, per la prima volta, ha superato il valore unitario (105%), con conseguente riduzione delle pendenze finali: 258 al 31 dicembre 2012 e 249 al 31 dicembre 2013.

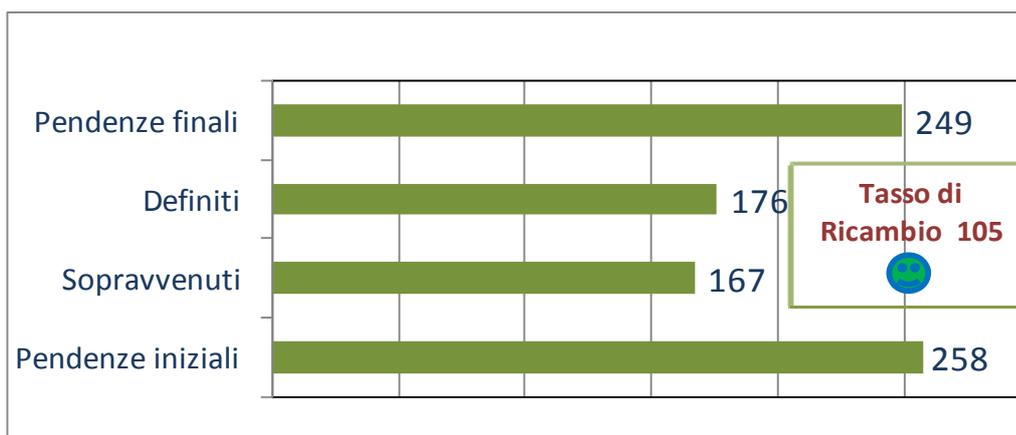
Il numero dei procedimenti penali sopravvenuti ha registrato rispetto al 2012 un'apprezzabile diminuzione (167 nel 2013 e 203 nel 2012), mentre la capacità di definizione è stabile: 175 nel 2012 e 176 nel 2013.

I valori sono tratti dalla tavola che segue nella quale il disallineamento tra le pendenze finali del 2011 e le iniziali del 2012 è stato causato dall'errato utilizzo del registro informatico adottato lo scorso anno.

*Procedimenti presso la Sezione Minori della Corte di Appello*

Anno	Pendenze iniziali	Iscrizioni	Definiti	Pendenze finali
2009	165	120	104	181
2010	181	176	109	248
2011	248	120	111	257
2012	230	203	175	258
2013	258	167	176	249

*Movimento e tasso di ricambio nel 2013 - Sez. Minori della Corte d'Appello*



Il rapporto positivo tra i valori ora richiamati viene espresso dal tasso di ricambio, superiore all'unità e pari a **105**.

Per uno sguardo d'insieme sul settore penale della Corte d'Appello, risulta utile riportare la tabella che segue, tratta dal Bilancio Sociale, la quale mostra, per alcune tipologie di reato di particolare rilievo sociale, il dettaglio dei fascicoli definiti e di quelli pendenti al 30 giugno 2013.

La maggior parte dei procedimenti per omicidio colposo si riferisce alle violazioni al Codice della Strada (70%). Le sentenze per delitti relativi agli stupefacenti sono le più ricorrenti e costituiscono il 9,24 % del totale.

Diminuisce il numero dei procedimenti per reati fallimentari (-43,26%). Aumentano le definizioni dei reati fiscali (+30,46%), delle corruzioni (+13,33%) e delle concussioni (+22,22%). I procedimenti per violenza sessuale sono in diminuzione, sia quanto alle pendenze (-58,64%) che per quanto concerne le definizioni (-24,04%); i procedimenti riguardanti gli atti persecutori (il reato di *'stalking'* è stato introdotto nel 2010) registrano un incremento del 162,96% nelle definizioni e del 330,30 % nelle pendenze.

*Fascicoli definiti e pendenti al 30/06/2013 per alcune tipologie di reato*

REATI	Fascicoli definiti	% sul totale dei fascicoli definiti	Fascicoli pendenti	% pendenti sul totale pendenze	Variazione % definiti rispetto al 2011/2012	Variazione % pendenze rispetto al 2011/2012
Associazione a delinquere	48	0,55	76	0,49	-25	-43,53
Omicidio volontario	55	0,63	39	0,29	-25,68	17,02
Omicidio colposo	110	1,25	187	1,37	26,44	-50,89
per violazione disciplina stradale*	77	0,88	143	1,05	14,93	-55,23
Violenza sessuale	158	1,8	434	2,46	-24,04	-58,64
Rapina	492	5,6	458	3,58	2,07	-18,81
Estorsione	136	1,55	171	1,21	17,24	-33,98
Usura	29	0,33	27	0,24	262,5	3,57
Bancarotta	345	3,93	557	3,57	-43,26	-47,09
Violazione normativa stupefacenti	812	9,24	670	6,21	15,67	-24,11
Fiscali	257	2,92	534	1,75	30,46	-6,2
Corruzione	17	0,19	20	0,13	13,33	0
Concussione	11	0,13	8	0,05	22,22	-15,38
Atti persecutori (stalking)	142	1,62	97	0,29	162,96	330,3
<b>TOTALE</b>	<b>2.689</b>	<b>30,6</b>	<b>3.421</b>	<b>22,72</b>	<b>-0,07</b>	<b>-22,55</b>

\* art. 589 co. II c.p.

Nella tabella sottostante si riporta la durata effettiva di definizione dei procedimenti penali, calcolata tenendo presente il lasso temporale che intercorre tra la data d'iscrizione e quella di definizione del fascicolo.

### *Durata media dei fascicoli*

Durata media (mesi)	2009	2010	2011	2012	2013
	14	15,8	22,3	28,3	23,6

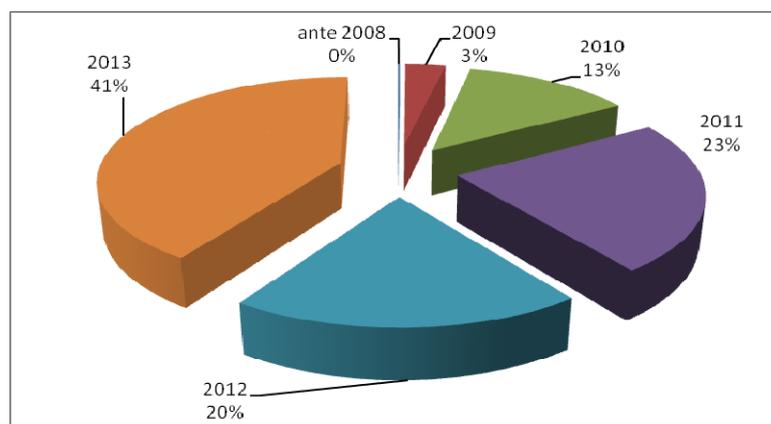
Anche se a prima vista può sembrare sorprendente, il fenomeno dell'incremento del tempo medio di definizione dei procedimenti registrato nel 2012 (28,3 mesi) fu causato dalla maggiore produttività espressa durante quel lasso temporale. Infatti, l'allungamento del tempo medio di definizione dei processi si spiega con il fatto che, grazie agli interventi di perequazione del carico di lavoro delle varie Sezioni, è stato possibile destinare parte della maggiore produttività alla riduzione dell'arretrato che, ovviamente, riguarda i procedimenti più risalenti nel tempo.

L'impegno a trattare anche tali procedimenti ha comportato pure per quest'anno il risultato della crescita del tempo medio di definizione dei processi rispetto a quello registrato nel 2011 (**23,6 mesi** quest'anno e 22,3 mesi nel 2011); risultato che però, come si è visto, è solo apparentemente negativo perché la media statistica risente dell'incidenza derivante dai procedimenti iscritti da più lungo tempo e che ora si trattano e si definiscono.

La destinazione delle capacità lavorative anche alla definizione dei procedimenti più risalenti comporta tuttavia gli indubbi vantaggi mostrati dal grafico che segue, dedicato alla ripartizione 'spettrale' dei procedimenti pendenti in Corte, suddivisi cioè per anno d'iscrizione.

L'84% del totale è costituito da fascicoli iscritti nell'ultimo triennio. Il 13% dei fascicoli non ancora definiti sono del 2010 e solo il 3% è ancora più risalente, con un massimo di anzianità di 9 anni e riguarda procedimenti sospesi per ragioni processuali.

### *Analisi spettrale delle pendenze al 31/12/2013 per anno di iscrizione*



Il risultato migliora quello raggiunto al 31 dicembre 2012 quando la percentuale dei procedimenti iscritti nel triennio precedente e non ancora definiti fu pari all'83% (33% quelli del 2012, 24% quelli del 2011 e 24% quelli del 2010); quelli iscritti 4 anni prima costituiva il 15% del totale e quelli ancora precedenti erano il 4%.

Va precisato che i giudizi che riguardano almeno un imputato sottoposto a misura coercitiva, trattati secondo i criteri di priorità stabiliti dalla legge, sono stati definiti in tempi molto più brevi e inferiori rispetto a quelli registrati negli anni precedenti. Il valore medio di definizione, di poco inferiore ai 4 mesi (3,69) nel 2010, si è attestato nel 2013 in poco più di 3 mesi **(3,1)**.

I fascicoli relativi a imputati non sottoposti a custodia cautelare che nel 2012 duravano più di due anni e mezzo (31,4 mesi), nel 2013 hanno impiegato in media due anni e due mesi (26 mesi) per venire a conclusione.

*Durata media dei fascicoli (con e senza detenuti)*

Anno di definizione	durata media (mesi)		
	fascicoli senza detenuti	fascicoli con detenuti	Totale
2010	21,9	3,7	15,8
2011	27	3,3	22,3
2012	31,4	2,8	28,3
2013	26	3,1	23,6

L'Ufficio statistico ha elaborato la durata prognostica dei procedimenti di qui a tre anni nel caso in cui il numero dei procedimenti sopravvenuti si mantenesse costantemente in misura pari alla media degli ultimi tre anni e il numero dei procedimenti definiti fosse pari alla media delle definizioni dell'ultimo anno. La proiezione è lusinghiera perché fissa la durata media dei procedimenti al termine del triennio in misura di poco superiore a un anno (1,2) e alla fine del quinquennio a meno di un anno (0,9).

Ecco gli schemi riassuntivi del numero dei procedimenti sopravvenuti, di quelli definiti, della durata prognostica e della stima delle pendenze.

*Previsione movimento dei procedimenti in Corte d'Appello*

Previsione movimento		
Sopravvenuti	media ultimi 3 anni	7.218
Definiti	media ultimi 3 anni	8.125
Pendenze finali	valore ultimo anno	13.794

### *Durata prognostica e stima delle pendenze*

Previsioni	a 1 anno	a 2 anni	a 3 anni	a 4 anni	a 5 anni
Pendenze	12580	11367	10153	8939	7726
Indice durata prognostica	1,5	1,3	1,2	1,0	0,9

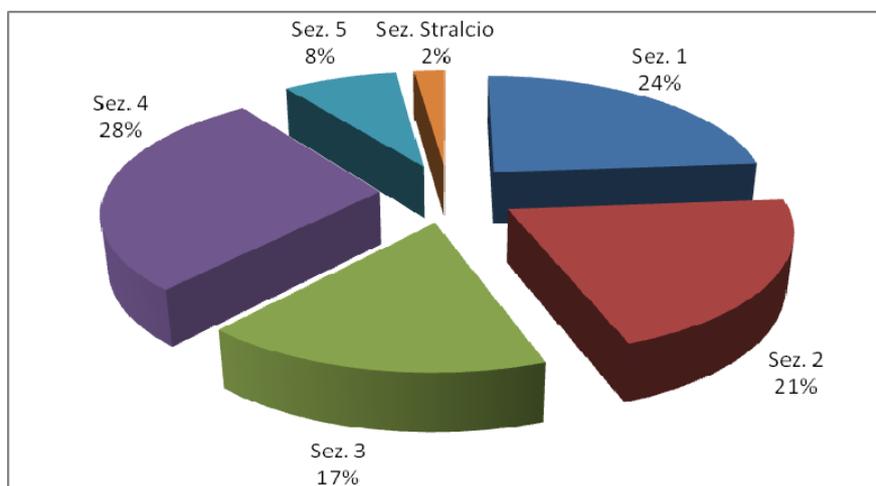
Nel corrente anno giudiziario sono pervenuti 32 ‘maxi processi’ (contro i 28 dell’anno precedente), di cui 11 per associazione di tipo mafioso. Di essi 21 procedimenti hanno 10 o più imputati e 13 hanno 40 o più capi di imputazione per un considerevole numero di imputati.

Nell’ultimo anno si è celebrato un ‘maxi processo’ che da solo ha riguardato ben 106 imputati, la quasi totalità dei quali erano sottoposti a custodia cautelare in carcere.

Nell’ultimo anno le parti civili sono state presenti nel 19% dei procedimenti di nuova iscrizione, di cui il 76% ha visto la partecipazione di una sola parte civile. In 7 procedimenti iscritti e in 3 definiti, le parti civili costituite sono state più di 15.

Il grafico che segue rappresenta la distribuzione dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2013 fra le cinque Sezioni della Corte alle quali si è aggiunta, dal marzo del 2012, la Sezione stralcio a progetto (Sezione VI).

*Analisi spettrale delle pendenze al 31/12/2013 per Sezione*



Nel solco degli indirizzi contenuti nella Circolare del C.S.M. relativa alla predisposizione delle Tabelle per il triennio 2014/2016, il Programma di gestione dei procedimenti penali ex art. 37 d.l. n. 98/2011, conv. in l. n. 111/2011, il Documento Organizzativo Generale e soprattutto il Progetto tabellare di imminente predisposizione

per il triennio 2014/16 rappresentano appuntamenti istituzionali di significativo approfondimento e studio, destinati a ridisegnare l'architettura fondamentale della Corte di Appello. In particolare, il Progetto Tabellare formulerà nuove regole a garanzia della precostituzione del giudice e della trasparenza e oggettiva predeterminazione delle regole di assegnazione degli affari ai Collegi giudicanti e ai relatori, secondo le linee tracciate in materia dalle norme primarie e secondarie.

Quanto ai parametri della **rilevanza** e della **stabilità** delle decisioni, i dati statistici suggeriscono considerazioni di rilievo.

Nel corso del periodo 1.7.2012/30.6.2013 la Corte d'Appello ha pronunciato 8.272 sentenze di merito. In 3.739 casi, corrispondenti al 45,2% del totale, la decisione ha confermato la statuizione di primo grado, contribuendo così a formare la c.d. 'doppia conforme'. Le sentenze di estinzione del reato per prescrizione sono state 1.438, pari al 17%: dato questo che riferisce dell'incidenza che il trascorrere del tempo esercita rendendo impossibile giungere a una decisione definitiva sul merito del giudizio. Residuano 3.095 decisioni (di riforma totale o parziale) che corrispondono al 37% del totale, nelle quali il vaglio del giudice di appello ha inciso sul merito della prima decisione e ne ha modificato totalmente o parzialmente il contenuto. Si conferma quindi la rilevanza che riveste il giudizio di appello nella costruzione della pronuncia giudiziale definitiva, atteso che in più di un terzo dei casi la sentenza di II grado non si pone in linea di continuità rispetto alla prima decisione.

Quanto ai ricorsi per Cassazione proposti avverso le decisioni della Corte d'Appello, i dati sono molto confortanti.

L'indice territoriale nel Distretto di Milano elaborato dalla Corte di Cassazione è pari a **68,9** ricorsi penali ogni 100.000 abitanti residenti, dato inferiore del 22% rispetto a quello nazionale che va da 254,8 di Reggio Calabria a 40,7 di Venezia.

Milano si posiziona in graduatoria (dal massimo al minimo indice) al **19° posto su 29 distretti**.

Sono stati raffrontati i dati omologhi che si riferiscono al periodo 1° luglio 2012/30 giugno 2013.

Ebbene, in tale intervallo temporale la Corte d'Appello ha definito 8.787 procedimenti, con riferimento ai quali sono stati proposti 2.603 ricorsi per Cassazione, pari al 29,62% del totale. Di tali ricorsi 65,17% sono stati dichiarati inammissibili, 20% sono stati respinti e 14,83%, pari a 386 ricorsi, sono stati scrutinati con pronunce di annullamento. Componendo la percentuale del 29,62% relativa ai ricorsi proposti con

quella del 14,83% delle pronunce di annullamento della S.C., si perviene a una percentuale di stabilità della decisione di secondo grado pari al 95,6%.

In conclusione, a fronte di 8.787 decisioni della Corte d'Appello solo 386, pari al 4,4% del totale, sono state annullate.

*Ricorsi per Cassazione rispetto al totale dei procedimenti definiti (2009/2013)*

RICORSI IN CASSAZIONE		A.G. 2009/2010	A.G. 2010/2011	A.G. 2011/2012	A.G. 2012/2013
Definiti		3815	4735	8403	8787
Procedimenti per cui è stato proposto il ricorso in Cassazione		1242	1436	1901	2603
% ricorsi su definite		32,60%	30,30%	22,62%	29,62%
Esito della Cassazione sui ricorsi in %	Inammissibile	62,00%	57,80%	58,20%	65,17%
	Rigetto	23,80%	29,70%	27,30%	20,00%
	Annullamento	14,20%	12,50%	14,50%	14,83%

I valori in campo non mutano se si prendono a parametro i 1.888 ricorsi contro le sentenze della Corte d'Appello, non adottate necessariamente nel corso del medesimo lasso temporale, che la Corte di Cassazione ha deciso nel 2013. Ebbene, nel 62,7% dei casi la Corte di Cassazione ha dichiarato l'inammissibilità dell'impugnazione; in 20,6 casi su 100 ha respinto il ricorso e solo il 16,7% delle sentenze di secondo grado sono state annullate, dato che corrisponde al 3,6% del totale.

## II.2 Uffici GIP e GUP del Distretto

Dei circa 84.511 procedimenti pervenuti agli Uffici Gip e Gup del Distretto nel periodo 1° luglio 2012/30 giugno 2013 le registrazioni dei procedimenti definiti ammontano a 88.954, con una pendenza finale (58.856) stabile rispetto a quella dell'anno precedente (58.573). Per consentire la lettura disaggregata dei dati per singolo Circondario è stato predisposto lo schema che segue, recante nell'ultima riga le variazioni in aumento dei procedimenti sopravvenuti, di quelli esauriti e delle pendenze finali rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente.

Quanto agli 88.954 procedimenti definiti, oltre quelli definiti con decreti di archiviazione per una quota pari al 64% o in altro modo per una incidenza del 13%, va rilevato che il 19%, sono stati definiti con riti alternativi e soltanto il 4% con decreti di rinvio a giudizio.

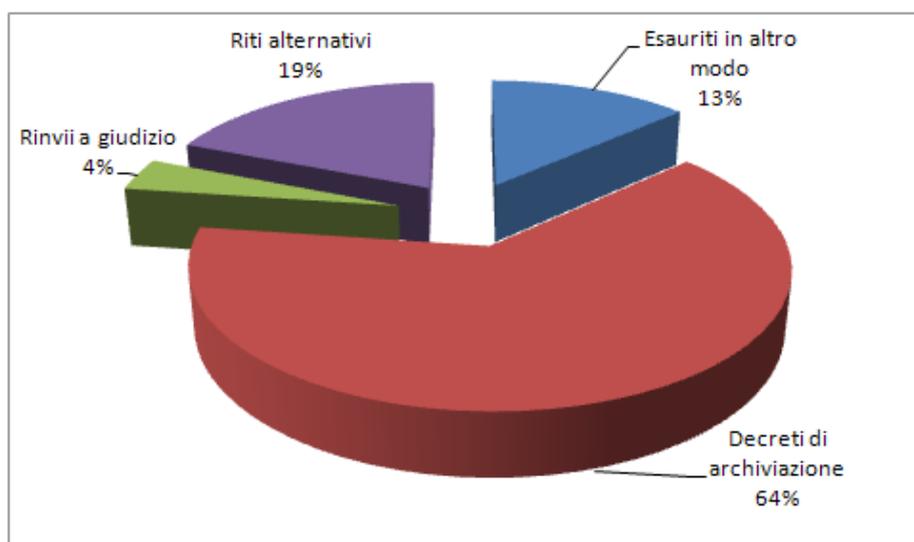
*Movimento dei procedimenti - Gip e Gup (1.7.12-30.6.13)*

<b>Circondario</b>	<b>Sopravvenuti</b>	<b>Definiti</b>	<b>Pendenti finali</b>
Busto Arsizio	5.701	5.477	5.627
Como	6.920	8.361	2.998
Lecco	5.345	6.137	1.680
Lodi	3.654	2.460	5.787
Milano	44.691	40.938	24.526
Monza	10.395	9.608	4.267
Pavia	3.531	5.140	292
Sondrio	2.910	2.855	741
Varese	4.553	5.062	8.746
Vigevano	2.123	1.136	1.845
Voghera	2.147	1.780	2.347
<b>Totale A.G.2012/13</b>	<b>91.970</b>	<b>88.954</b>	<b>58.856</b>
<b>Totale A.G. 2011/12</b>	<b>84.511</b>	<b>82.190</b>	<b>58.573</b>
<b>Variazione % nel periodo</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,2%</b>	<b>0,5%</b>

A tale proposito torna utile riportare due schemi riassuntivi.

La rappresentazione grafica che segue mostra le percentuali che si riferiscono a ciascuna specifica modalità di definizione rispetto al totale dei procedimenti che sono stati definiti.

*Modalità di definizione - Gip e Gup*



La tabella posta di seguito contiene i tempi necessari per la definizione dei procedimenti a seconda della modalità adottate (decreti di archiviazione, rinvii a giudizio

etc.). Tra le informazioni esposte nello schema riveste particolare importanza il fatto che circa un terzo dei procedimenti trattati con riti alternativi (5.846) sono stati definiti entro sei mesi e il 63% (10139) entro un anno.

*Tempi di definizione dei procedimenti*

<b>Definiti per durata</b>	<b>Esauriti in altro modo</b>	<b>Decreti di archiviazione</b>	<b>Rinvii a giudizio</b>	<b>Riti alternativi</b>
entro 6 mesi	7.754	39.996	1.531	5.846
da 6 mesi a 1 anno	2.200	8.494	1.279	4.293
da 1 a 2 anni	1.164	3.601	444	4.267
oltre 2 anni	143	2.109	92	1.580
<b>Totale</b>	<b>11.261</b>	<b>54.200</b>	<b>3.346</b>	<b>15.986</b>

Tali ultimi valori numerici sono migliori rispetto a quelli conseguiti nel 2012 quando i definiti entro sei mesi furono 5.344 e quelli totali entro un anno 9.258. In un anno il numero dei processi definiti con riti alternativi sono cresciuti di 881 unità.

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

La Sezione ha fatto registrare un aumento della produttività, passando da 37.466 del 2012 a 40.938 nel 2013. Le sopravvenienze sono aumentate del 14%, passando da 39.057 a 44.691, per effetto dell'acquisizione, nel corso del periodo, di procedimenti pendenti presso le sezioni distaccate di Rho, Cassano d'Adda e Legnano in virtù dei provvedimenti di modifica delle competenze attribuite alle suddette sezioni adottato dalla Presidenza del Tribunale.

Nel periodo in esame la Sezione ha visto aumentare il flusso in entrata da 39.057 sino a 44.691. Le definizioni sono state 40.938, in apprezzabile crescita rispetto a quelle del 2012 (37.466), ma inferiori alle sopravvenienze, con conseguente tendenza all'incremento dell'arretrato, cui occorrerà porre rimedio con misure di rafforzamento dell'organico.

Si legge nella relazione redatta dal Tribunale di Milano che, a fronte di 3.108 decreti che dispongono il giudizio (2.744 nel periodo precedente), sono state pronunciate 3.949 sentenze (3.210 nell'anno precedente) di cui 1.359 a seguito di rito abbreviato e 1.353 di applicazione della pena. Il numero dei decreti penali è in aumento passando da 6.310 del

2012 a 7.055 e, infine, le archiviazioni e gli altri provvedimenti definitivi sono stati 13.535.

Peraltro va segnalato che l'organico dell'ufficio che è composto da 39 giudici oltre al Presidente e al Presidente aggiunto, presenta una scopertura di 5 posti e che si registrano vacanze rispetto all'organico del personale amministrativo pari al 15-20%.

### II.3 I Tribunali del Distretto

Nel periodo in osservazione sono pervenuti ai Tribunali ordinari e alle Sezioni distaccate 34.077 procedimenti, con un aumento del 9,61% rispetto all'anno precedente, quando se ne registrarono 31.090.

I **procedimenti definiti** sono stati 33.563, valore superiore a quello dell'anno precedente (30.693) nella misura del 9,35%. Per contro, le pendenze finali, pur diminuite in alcune sedi tra cui Milano che consegue una riduzione di 340 unità passando da 7.420 del 2012 a 7.080, Lodi (1.536 contro 1.591) e Varese (1.374 contro 1.769), hanno raggiunto il numero di 22.298 procedimenti, con un incremento dell'1,7% rispetto al periodo precedente quando furono 21.921.

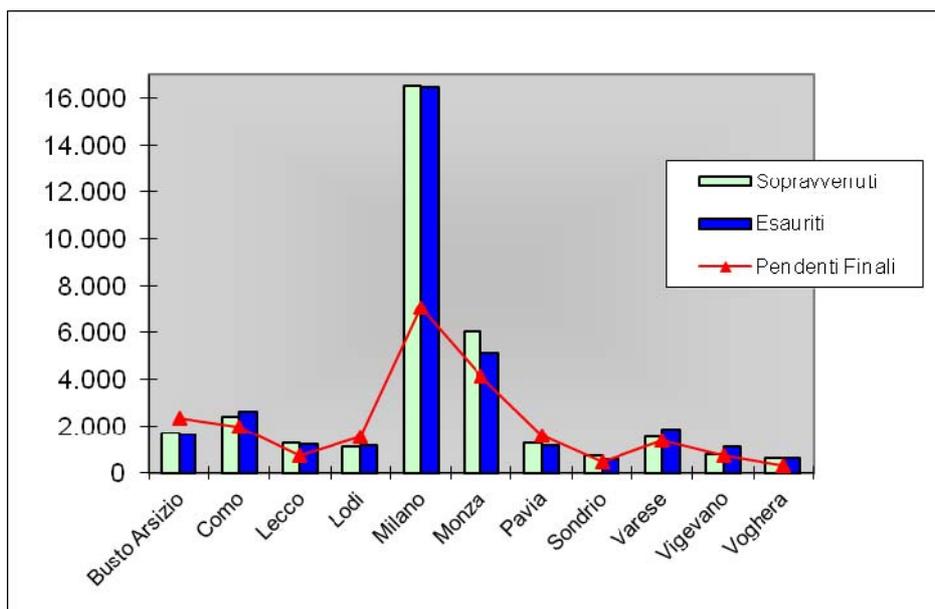
La tabella che segue riporta il dato totale disaggregato con riferimento ai singoli Circondari.

*Movimento dei procedimenti - Tribunali e Sez. distaccate (01/07/12 - 30/06/13)*

<b>Circondario</b>	<b>Sopravvenuti</b>	<b>Definiti</b>	<b>Pendenti Finali</b>
Busto Arsizio	1.714	1.651	2.345
Como	2.416	2.606	1.954
Lecco	1.271	1.200	749
Lodi	1.104	1.148	1.536
Milano	16.529	16.476	7.080
Monza	6.025	5.090	4.125
Pavia	1.287	1.174	1.625
Sondrio	718	601	460
Varese	1.557	1.873	1.374
Vigevano	808	1.123	756
Voghera	648	621	294
<b>Totale A.G.2012/13</b>	<b>34.077</b>	<b>33.563</b>	<b>22.298</b>
<b>Totale A.G. 2011/12</b>	<b>31.090</b>	<b>30.693</b>	<b>21.921</b>
<b>Variazione % nel periodo</b>	<b>9,61</b>	<b>9,35</b>	<b>1,72</b>

Il grafico sottostante sintetizza invece l'andamento dei procedimenti sopravvenuti (colonnina verde), di quelli definiti (colonnina blu) e le pendenze finali (riunite dal tratto rosso) nei Tribunali del Distretto. Quest'anno il 32% delle pendenze totali ha interessato il Tribunale di Milano, mentre nel 2012 il divario fu ancora maggiore, attestandosi a quota 33,8%. Si conferma quindi la tendenza alla riduzione già registrata nel 2011 quando la percentuale rispetto al totale fu del 35,9%.

*Movimento dei procedimenti presso i Tribunali*



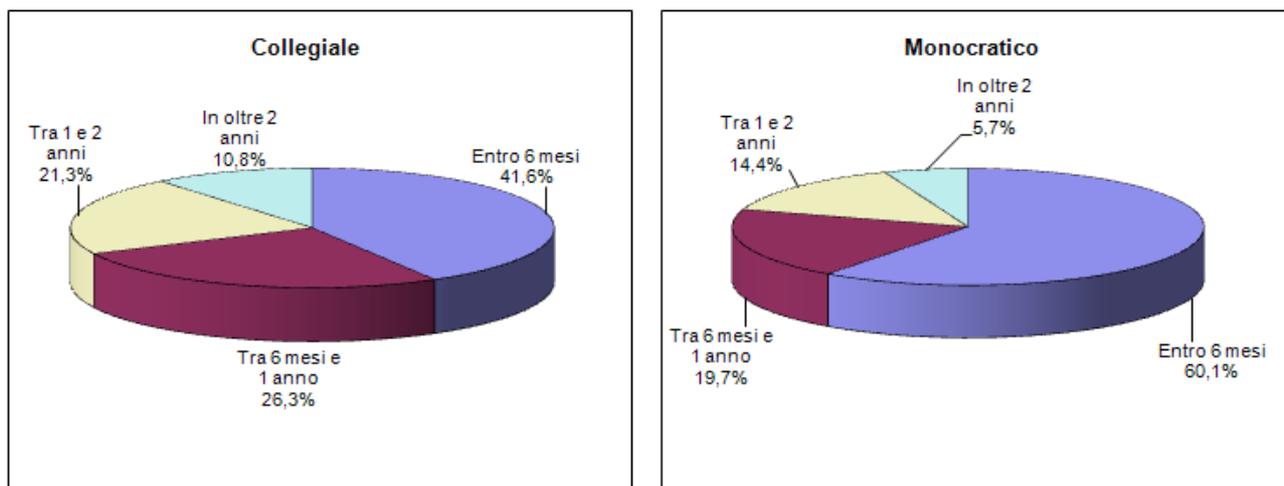
E' disponibile anche il dato relativo ai **tempi di definizione** dei processi trattati dai Tribunali del Distretto.

Quelli celebrati innanzi ai Tribunali in composizione collegiale sono stati definiti entro 6 mesi nel 42% dei casi (40% nel 2012 e 37% nel 2011) e entro un anno per il 68% del totale (66% nel 2012 e 63% nel 2011).

Quanto ai Tribunali monocratici, il dato si è attestato al 60% del totale per quelli definiti entro sei mesi (nel 2012 il valore fu del 57%) e raggiungono l'80% con riguardo a quelli definiti entro un anno (78% nel 2012), avvicinandosi così ai risultati del 2011, quando i definiti entro 6 mesi furono il 61% del totale e quelli entro l'anno l'81%.

Le due tabelle poste di seguito mostrano l'incidenza delle definizioni entro sei mesi ed entro un anno rispetto al totale.

### Tempi di definizione presso i Tribunali

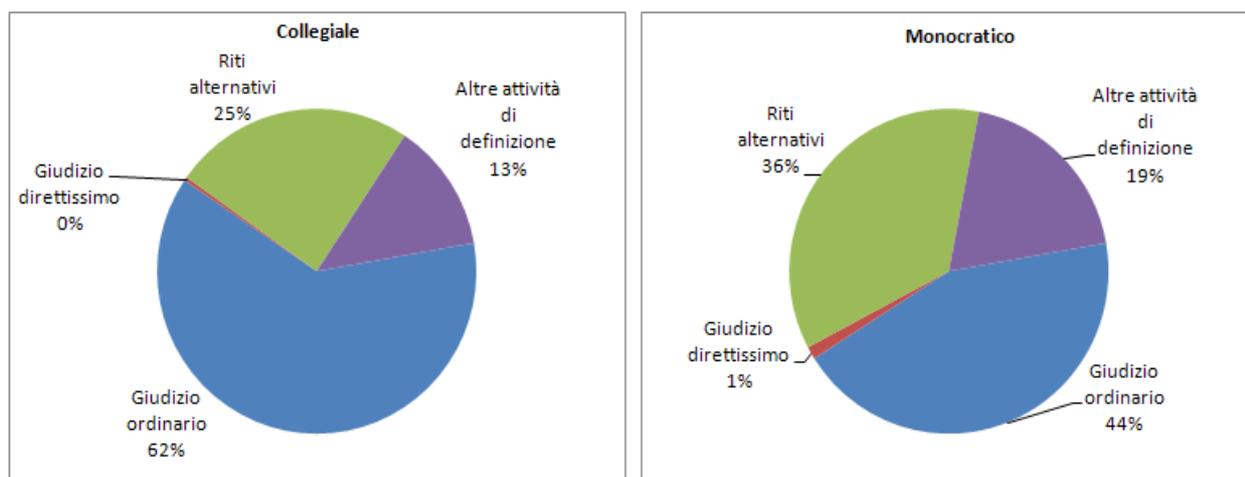


Il ricorso ancora limitato ai **riti alternativi** incide in modo negativo sia sulla capacità dei Tribunali di trattare in modo efficiente la mole di procedimenti che pervengono annualmente alla loro cognizione, sia sui tempi di definizione dei relativi giudizi.

Le rappresentazioni grafiche che seguono rendono evidente l'incidenza imponente che riveste tuttora il numero dei giudizi celebrati con rito ordinario innanzi al Tribunale in composizione collegiale e monocratica.

Solo un quarto dei procedimenti trattati innanzi ai Tribunali in composizione collegiale sono celebrati secondo i riti alternativi (**25%**), percentuale che cresce sino a un terzo del totale (**36%**) innanzi ai giudici monocratici. La difficoltà operativa che caratterizza l'attività giudiziaria è resa ancora più evidente se si tiene conto del fatto che il giudizio ordinario è adottato nel 44% dei giudizi trattati innanzi al giudice monocratico, percentuale che passa al 62% relativamente alla composizione collegiale.

### Modalità di definizione presso i Tribunali



Stringendo il cono di luce sul **Tribunale di Milano**, la relazione riferita al periodo 1° luglio 2012 – 30 giugno 2013 segnala che, in coincidenza con il termine del periodo suddetto è stato registrato un incremento delle pendenze complessive giunte a 6.650 processi, di cui 6.090 relative al rito monocratico e 560 al rito collegiale; valore in crescita il primo e pressochè immutato quello relativo al collegiale. Le ragioni dell'aumento sono state ricondotte all'aumento delle sopravvenienze. Quelle monocratiche relative al precedente a.g. erano state 13.921 e quest'anno sono cresciute sino a 15.589; e le collegiali, 800 nel 2012, sono state 890 quest'anno. Altra causa d'incremento delle pendenze è stata la necessità di trattare processi di notevole complessità, con conseguente rallentamento della definizione degli affari di più agile trattazione.

La relazione sottolinea con preoccupazione il problema costituito dal rischio di prescrizione dei reati, nel senso che alcuni procedimenti giungono alla cognizione del Tribunale ad anni di distanza dalla commissione dei fatti e ciò, se per un verso consente la definizione del giudizio in primo grado, pone una pesante ipoteca sulla possibilità di giungere in tempo utile alla definizione dell'intero iter processuale.

Non sono indicati i tempi di durata media dei procedimenti registrati quest'anno, tempi che nel 2012 furono molto lusinghieri: 148 giorni se celebrati con rito monocratico e 283 con rito collegiale.

Passando al contenuto delle relazioni dei Tribunali del distretto si constata con frequenza la lamentela per le rilevanti scoperture dell'organico di magistrati. Il Tribunale di Busto Arsizio denuncia che rispetto alla pianta organica attuale che prevede 27 unità risultano mancanti cinque magistrati e che tenendo a parametro quello stabilito dal Ministero a seguito dell'accorpamento al Tribunale delle Sezioni di Legnano e di Rho la vacanza è di 11 unità, pari al 43% dell'organico complessivo. Il Tribunale di Lodi ha calcolato che al giugno 2013 il settore penale ha visto consolidarsi una scoperta di organico pari al 50% dei componenti. Anche il Tribunale di Varese e di Sondrio segnalano in termini analoghi la rilevanza del fenomeno. Il Tribunale di Lecco continua a essere sottodimensionato rispetto alla media nazionale con riguardo al rapporto tra giudici e residenti (3,5 giudici ogni 100.000 abitanti, contro la media nazionale di 13,7).

Ancora più gravi e generalizzate sono le segnalazioni di carenza del personale amministrativo, anche nei ruoli di dirigenza; fenomeno reso ancor più urgente a causa dell'invecchiamento delle risorse disponibili con conseguente difficoltà nell'attuazione dei programmi informatici. Il Tribunale di Milano denuncia una scoperta dell'organico rispetto alla dotazione, già più volte ridotta, che è giunta al 21,3%, e ancora in crescita tenendo conto di quella dell'anno precedente (18,6%). Il Tribunale di Monza, a causa

della estrema penuria del personale di cancelleria ha dovuto chiudere l'ufficio appositamente costituito per la gestione dei decreti penali.

Nel settore penale si è uniformemente attestato nel Distretto un buon andamento del collegiale e una sofferenza del monocratico a causa del rilevante aumento delle sopravvenienze passate in un anno da 31.090 a 34.077, con un incremento del 9,61%.

In particolare il Tribunale di Busto Arsizio ha registrato con soddisfazione che la tendenza positiva di abbattimento dell'arretrato è proseguita anche nel 2013, portando a 73 i processi pendenti rispetto ai 76 dell'anno precedente. Al contrario il dibattimento monocratico è gravato da una pendenza incrementata che è passata dai 445 procedimenti del 2012 agli attuali 629 dovuto anche dall'accentramento presso la sede centrale dei processi della sezione di Gallarate pervenuti a giudizio dal 1° maggio 2013. La durata media dei processi, pur diminuita sensibilmente nel corso di quest'anno si attesta ancora sull'anno di durata per i processi monocratici (giorni 357; era 434 nel periodo precedente) e per i processi collegiali è di giorni 557 (622 nel 2012).

Anche il Tribunale di Como relaziona della riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti dell'Ufficio Gip-Gup. I rinvii a giudizio si sono contratti dai 303 del 2012 agli attuali 233. I riti alternativi sono stati definiti in media in 391 giorni, mentre furono necessari 461 giorni del 2012.

A Lecco sono cresciuti i procedimenti monocratici e al 30 giugno 2013 pendevano 710 processi a fronte dei 635 dell'anno precedente con un aumento del 12%. Le definizioni sono salite a 1.153 rispetto alle 831 del precedente periodo di osservazione, con un ragguardevole aumento del 38%. Ancora maggiore però è stato il numero dei processi sopravvenuti che in un anno sono cresciuti del 33% attestandosi sul valore di 1.228.

Lodi riferisce dell'aumento del 12% dei procedimenti collegiali che al 30 giugno 2013 erano 112. Nel corso dell'anno sono stati definiti 31 procedimenti collegiali, con un incremento del 24% rispetto ai 25 dell'anno precedente. Le sopravvenienze, benché ridottesi, sono state 43, dando luogo all'incremento delle sofferenze sopra indicato.

A Monza le sopravvenienze vengono segnalate in faticoso equilibrio rispetto alle pendenze.

Il Tribunale di Pavia relaziona del costante aumento dei processi pervenuti: nel triennio 2004-2006, 790 processi per anno, nel triennio 2010-2012 in media 1.141 per anno. Al 30 settembre 2013 sono stati registrati 917 processi che, in proiezione, fanno prevedere al 31 dicembre il superamento della quota 1.200. Ai dati ora riportati, riferiti

soltanto all'ex circondario di Pavia, bisogna aggiungere quelli del Tribunale di Vigevano (586 processi) e del Tribunale di Voghera (368), tanto che la stima della prossima sopravvenienza annua è di circa 2.400 processi da celebrare a dibattimento.

Il Tribunale di Sondrio ha posto in rilievo relativamente al settore Gip-Gup, l'incremento dei flussi in ingresso dei procedimenti con imputati 'noti', pari al 15% rispetto all'anno precedente e ha lamentato la difficoltà per la formazione del collegio giudicante a causa dell'effetto combinato della grave scopertura di organico e dell'incompatibilità decennale che ha comportato il passaggio di due giudici del settore Gip-Gup al dibattimento penale; tanto che si è dovuto comporre il collegio con un giudice addetto alla sezione civile, con un giudice proveniente dal Tribunale di Lecco e con un giudice onorario.

Il Tribunale di Varese ha esposto che il rapporto giudice togato in organico per abitante riferito, al circondario di competenza, è di un giudice ogni 21.738 persone, uno dei più bassi a livello nazionale. Ciò nonostante, quanto alla produttività del dibattimento, il notevole impegno profuso ha fatto conseguire risultati positivi. L'indice di ricambio è stato pari all'1,16% con riferimento al dibattimento collegiale e dell'1,17% per quanto riguarda il dibattimento monocratico.

Per quanto riguarda le varie tipologie di reati, si registra, come per l'anno scorso, un generalizzato, forte aumento di quelli a danno dei soggetti deboli, in particolare contro la libertà sessuale, la pornografia e lo *stalking* (Busto Arsizio, Pavia, Monza, Lecco, Lodi e Sondrio). Sono pure registrati in aumento i reati contro il patrimonio, specialmente nei centri di piccola e media dimensione, come Pavia, dove tali reati rimangono statisticamente i più rilevanti, e Como ove tali reati, e in particolare le usure, le rapine incrementatesi del 73,20%, le estorsioni cresciute del 26,9% e i furti in appartamento, sono in forte e deciso aumento passando in un anno da 351 a 443. Anche il Tribunale di Lodi ha registrato l'aumento sostenuto di tali reati, passati in un solo anno da 417 a 870, con ovvie ricadute sul numero dei procedimenti pendenti. I reati contro la P.A. sono aumentati presso le sedi di Monza (439 processi a fronte di 339 del periodo precedente) e Sondrio e risultano in controtendenza a Milano. A Monza sono registrati in aumento i processi per omicidio colposo o lesioni derivanti da infortunio sul lavoro o incidente stradale (65 nuove iscrizioni contro le 43 dell'anno precedente). Ovunque risultano in forte aumento di reati tributari, che però in tutto il Distretto spesso vengono fissati al limite del termine di prescrizione, e trovano ingresso anche i reati informatici specialmente a Milano e Como. Quest'ultimo Tribunale è chiamato a fronteggiare l'impressionante incremento dei delitti di bancarotta che quest'anno è stato pari al 91,31% e che già l'anno passato era cresciuto del 69%; effetto questo correlato alla crisi

economica che il Paese sta attraversando. Il Tribunale di Pavia segnala infine, che nel periodo settembre 2013-gennaio 2014 la Corte d'Assise ha già sul ruolo 5 processi per omicidi volontari, a fronte di una media negli ultimi anni di un solo omicidio l'anno.

#### **II.4 Gli Uffici di sorveglianza e il carcere**

Al Tribunale di Sorveglianza di Milano che esercita la sua giurisdizione sull'intero territorio del Distretto della Corte d'Appello fanno capo l'Ufficio del Magistrato di Sorveglianza presso il Tribunale di Pavia, con competenza sulle Case Circondariali di Pavia, Voghera e Vigevano, e l'Ufficio del Magistrato di Sorveglianza di Varese, che esercita la giurisdizione sulle Case Circondariali di Varese, Busto Arsizio, Como, Lecco e Sondrio.

Anche quest'anno il Tribunale di Sorveglianza di Milano ha segnalato che il numero dei magistrati e del personale amministrativo è inadeguato ed insufficiente, soprattutto se messo a confronto con l'organico degli altri grandi Tribunali di Sorveglianza, quali quelli di Roma e Napoli.

La situazione è divenuta estremamente gravosa e si concretizza il rischio di non poter far fronte con la dovuta tempestività alla domanda di giustizia, con inevitabili ripercussioni sulla serenità e l'ordine dell'ambiente carcerario e in generale sulla sicurezza del territorio. Il Tribunale segnala anche la gravissima scopertura dell'organico del personale amministrativo che, per effetto dei trasferimenti e delle malattie, ha dato luogo a scoperture giornaliere del 42%. Nonostante ciò, risulta alta la produzione di provvedimenti giurisdizionali. Nella realtà milanese l'affidamento ordinario in prova al servizio sociale rappresenta la misura maggiormente accolta, con 1.241 concessioni (1.341 nel 2012) a fronte 2.505 decisioni. Anche l'affidamento terapeutico ex art. 94 d.P.R. 309/1990 è contraddistinto da un gran numero di concessioni: 352, a fronte di 627 decisioni (rispettivamente 391 e 622 nel 2012). Le ricadute nell'uso dello stupefacente e il mancato rispetto del programma terapeutico costituiscono l'elemento predominante per la revoca degli affidamenti terapeutici, mentre la reiterata violazione delle prescrizioni costituisce la causa predominante di revoca dell'affidamento ordinario.

In relazione alla **detenzione domiciliare**, a fronte di 2.391 decisioni si registrano 424 accoglimenti e 375 rigetti.

Le decisioni relative alla **semilibertà** sono state 328 (327 l'anno precedente): accolte solo in 24 casi, mentre le reiezioni sono state 85.

La monocraticità *de plano* dei provvedimenti in tema di **liberazione anticipata** ha consentito di evadere le istanze molto più celermente rispetto a quando la competenza era attribuita al Tribunale di Sorveglianza. Ciò produce l'effetto che i detenuti, vedendo valutare le proprie istanze semestre per semestre, sono incentivati a mantenere costantemente una condotta regolare.

Il rinvio dell'esecuzione della pena per motivi di salute costituisce un settore nel quale si è registrato un ampio numero di istanze. La presenza del Centro Clinico presso l'Istituto penitenziario di Opera e San Vittore ha creato una sorta di competenza specifica del Tribunale di Sorveglianza di Milano, soprattutto con riguardo al Carcere di Opera presso cui affluiscono dalle varie regioni d'Italia condannati affetti da gravi patologie e con elevati margini di pericolosità sociale e pene elevate. Grazie all'idoneità delle cure prestate presso i suddetti Istituti penitenziari e presso le strutture ospedaliere esterne, a fronte di 457 istanze esaminate, 124 sono state di concessione e 200 di rigetto.

I provvedimenti adottati in base alla l. n. 199/2010 relativa all'**esecuzione presso il domicilio delle pene detentive** non superiori a un anno sono stati 976 (1.767 nel 2012) di cui 402 di accoglimento, 173 di rigetto, 211 di inammissibilità.

Il Tribunale si è impegnato a semplificare le procedure di notifica e a migliorare la gestione delle udienze utilizzando quattro fasce di orario. Sovrintende con attenzione al problema del sovraffollamento carcerario mediante le visite dei magistrati di sorveglianza. A tale proposito la relazione sottolinea la grave carenza di organico del personale dell'amministrazione penitenziaria che però dimostra un costante, eccezionale e lodevole impegno e professionalità nell'assolvimento dei suoi compiti. Con essa il Tribunale ha da tempo instaurata un'ottima collaborazione.

Si segnala poi la permanente, grave situazione di **sovraffollamento** degli Istituti di pena che accomuna la quasi totalità delle 13 Case Circondariali di competenza della struttura giudiziale in esame. Emerge costantemente l'allarme collegato alla densità della popolazione carceraria, che ormai ha raggiunto valori identici a quelli anteriori all'entrata in vigore del provvedimento di clemenza di cui alla l. n. 241/2006.

L'ultima colonna della tabella che segue illustra la dimensione, oramai insostenibile, del sovraffollamento carcerario. La capienza regolamentare totale delle strutture italiane è di 47.709 detenuti, mentre al 31 dicembre 2013 è stata registrata la presenza di 62.536.

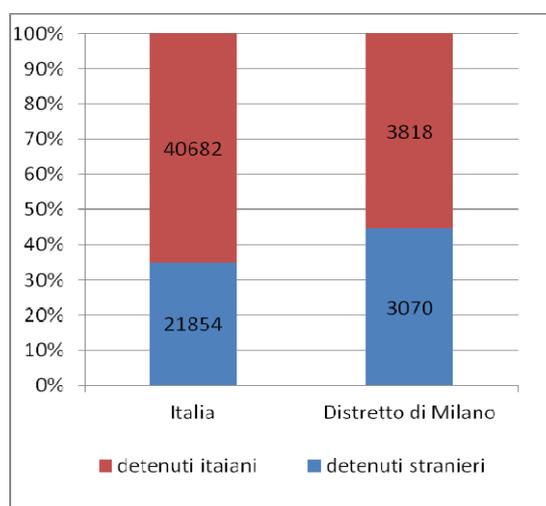
*Detenuti presenti negli Istituti penitenziari del Distretto al 31/12/2013*

Istituto	Capienza regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	Variazione % rispetto alla capienza regolamentare
		totale	donne		
Como	226	407	38	208	80,09
Lecco	54	61		29	12,96
Lodi	57	113		50	98,25
Bollate	976	1.181	96	381	21,00
Milano San Vittore	685	1.287	95	814	87,88
Monza	364	690	51	343	89,56
Opera	989	1.287		480	30,13
Pavia	522	570		271	9,20
Vigevano	236	408	86	163	72,88
Voghera	292	332		47	13,70
Sondrio	27	49		14	81,48
Busto Arsizio	167	397		228	137,72
Varese	53	106		42	100,00
<b>Totale Distretto</b>	<b>4648</b>	<b>6888</b>	<b>366</b>	<b>3070</b>	<b>48,19</b>
<b>Totale nazionale</b>	<b>47.709</b>	<b>62.536</b>	<b>2.694</b>	<b>21.854</b>	<b>31,08</b>

*Fonte: Elaborazione su dati DAP*

Il grafico che segue mostra la composizione della popolazione carceraria differenziata in italiana e straniera nel Distretto e in Italia.

*Popolazione carceraria italiana e straniera*



L'ufficio del Magistrato di Sorveglianza di Pavia segnala che i due magistrati previsti in organico costituiscono un numero assolutamente inadeguato rispetto al carico di lavoro; soprattutto per effetto del 'Piano Carceri' varato lo scorso anno che dal settembre 2013 ha comportato un incremento di circa il 50% dei detenuti presenti presso le Case Circondariali di Pavia e di Voghera. Gli effetti della l. 241/06 sulla densità della popolazione carceraria sono oramai ininfluenti rispetto all'inarrestabile incremento della popolazione carceraria che ha portato alla saturazione della capienza degli Istituti.

Per quanto riguarda poi i provvedimenti emessi dal Magistrato di Sorveglianza si segnalano in particolare quelli in tema di differimento in via provvisoria della pena per gravi motivi di salute. Sono stati aperti 39 procedimenti, 15 dei quali definiti con concessione del differimento facoltativo.

Anche il Magistrato di Sorveglianza di Varese segnala la carenza di personale amministrativo.

Rispetto all'anno precedente, grazie alla collaborazione con la Questura di Varese è stato possibile superare gran parte delle difficoltà legate all'istruttoria relativa alla procedura di espulsione dei condannati stranieri, misura che potrebbe costituire il principale strumento per lo sfollamento delle carceri. Nel corso dell'ultimo anno giudiziario sono state aperte 286 procedure, 137 delle quali definite con provvedimenti definitivi di espulsione.

Quanto al grave problema del sovraffollamento carcerario si sottolinea che proprio la Casa Circondariale di Busto Arsizio è stata oggetto della sentenza dell'8 gennaio 2013 (Torreggiani e altri c. Italia) con la quale la CEDU ha stigmatizzato l'inadeguatezza strutturale che caratterizza le carceri italiane. Il problema è destinato ad aggravarsi per effetto della confluenza nelle Carceri di competenza di Varese degli arrestati in precedenza connessa al territorio di Legnano e di Rho che è ora passato sotto la giurisdizione della Procura della Repubblica di Busto Arsizio.

## **II.5 La Giustizia minorile**

In primo luogo è stata segnalata la situazione del personale amministrativo del Tribunale per i Minorenni, assolutamente allarmante in rapporto alle molteplici incombenze di competenza. Nella Relazione del Presidente del Tribunale si pone in evidenza che l'organico, già irragionevolmente ridimensionato da 62 a 57 unità, risulta scoperto per 14 presenze; scopertura destinata ad aumentare per effetto dei pensionamenti e dei trasferimenti. Anche il numero dei magistrati assegnati in organico

al Tribunale appare insufficiente in relazione alla misura e alla natura degli affari. Per giunta, di 15 magistrati previsti in organico, uno è in congedo parentale e due sono stati trasferiti a domanda in altro ufficio giudiziario.

Quanto alla gestione degli **affari penali**, nel periodo di osservazione si registra il forte calo della pendenza dei procedimenti innanzi al **G.i.p.**, passati da 2.501 del 2011/12 a 431 del 2012/123. E' stabile il numero dei procedimenti sopravvenuti in udienza preliminare: 1.600 quest'anno e 1.584 nel 2012 e le definizioni sono state 1.555. La relativa pendenza finale è leggermente cresciuta raggiungendo quota 4.300. Il dibattimento penale ha definito 476 posizioni; ma ne sono sopravvenute 532, innalzando la pendenza finale a 330 a fronte di 274 procedimenti pendenti nel 2012.

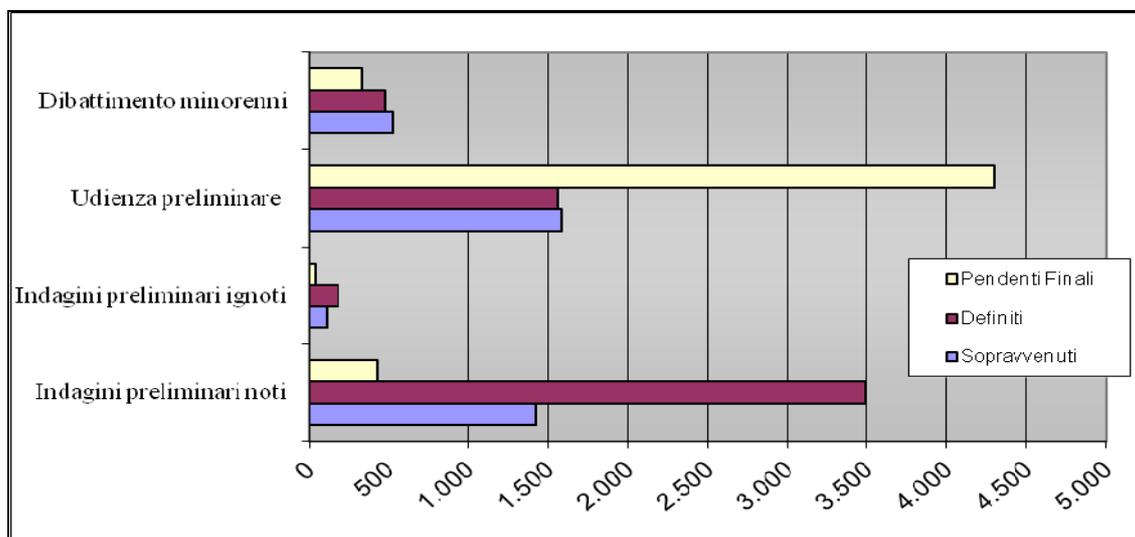
Lo schema che segue riporta in sintesi le rilevazioni numeriche sopra esposte.

*Procedimenti - Tribunale per i Minorenni (01/07/12 - 30/06/13)*

Materia	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti Finali	Variatione sopravvenuti rispetto A.G. 2011/2012
Indagini preliminari noti	2.501	1.422	3.492	431	-30,3%
Indagini preliminari ignoti	116	112	185	43	-53,5%
Udienza preliminare	4.271	1.584	1.555	4.300	-1,0%
Dibattimento minorenni	274	532	476	330	9,0%

Il grafico successivo mostra il rapporto sussistente tra il numero dei procedimenti sopravvenuti, dei definiti e dei pendenti relativamente ai settori nei quali è possibile suddividere l'attività giurisdizionale penale: le indagini preliminari, l'udienza preliminare e il dibattimento.

*Movimento procedimenti - Tribunale Minorenni (Gip, Gup e dibattimento)*



Nella rappresentazione grafica che precede le colonnine relative all'udienza preliminare raggiungono le dimensioni maggiori, e ciò a causa della rilevanza che nella giustizia penale minorile riveste l'udienza preliminare. Infatti, per effetto della specifica struttura del procedimento penale minorile, lo snodo centrale è costituito dall'udienza preliminare che, potendosi concludere con formule tipiche quali l'irrilevanza del fatto, il perdono giudiziale e l'estinzione del processo per esito positivo della messa alla prova, è in grado di gestire la parte prevalente dell'intero carico dei procedimenti. Anche nel periodo in osservazione, infatti, sono stati definiti in udienza preliminare oltre il 70% dei giudizi celebrati innanzi al Tribunale per i Minorenni.

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

Tutto ciò richiede un approfondito e complesso impegno del giudice minorile che non si limita all'assolvimento dei normali compiti di accertamento del fatto e della responsabilità dell'imputato. Giovandosi dell'apporto specialistico delle numerose 'figure minorili' (servizi sociali, figure specializzate dell'Amministrazione della Giustizia minorile, servizi per le tossicodipendenze, unità operative di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza, operatori delle Comunità), il giudice, in presenza delle condizioni necessarie, svolge il compito di elaborare un progetto educativo alternativo alla pena che vede impegnato il minore, sostenuto in tale percorso dal giudice minorile e dalla *équipe* di specialisti.

Si spiega quindi la ragione per la quale risulta particolarmente positivo il numero di sospensioni dei procedimenti per messa alla prova avviati nel periodo 1° luglio 2012/30 giugno 2013 pari a 217 (erano state 216 l'anno passato). Al tempo stesso si comprende perché sia di particolare conforto l'alta percentuale degli esiti positivi del percorso educativo, raggiunti in 182 casi (161 nel precedente anno), nei quali il minore, opportunamente supportato dai servizi minorili, è stato in grado di compiere un percorso di crescita che lo aiuterà ad allontanarsi dal rischio di ricadute antisociali.

Quanto al dibattimento, il maggior numero delle sopravvenienze si spiega con i procedimenti a carico di imputati irreperibili, con riferimento ai quali il Gup, adeguandosi al mutato orientamento della Suprema Corte relativamente al consenso presentato dalla difesa alla definizione del procedimento all'udienza preliminare, provvede ora a rinviare a giudizio. Innanzi al Tribunale sono state disposte 28 sospensioni per messa alla prova (24 il precedente anno), 21 delle quali hanno dato esito positivo.

L'Istituto penale minorile Beccaria ha una pianta organica di 70 agenti ma ne sono in servizio solo 54; numero insufficiente per garantire la regolare turnazione del servizio. La struttura è interessata da profondi interventi edilizi finalizzati a aumentarne la capienza; lavori però sospesi sin dalla primavera del 2012. Permane ancora insoluta la grave difficoltà relativa ai reclusi affetti da problematiche di tipo psichiatrico; aspetto reso più increscioso dall'assenza di comunità terapeutiche in grado di affrontare il disagio psichiatrico dei minori e disponibili a realizzare interventi progettuali di media e di lunga permanenza.

Quanto al settore della **Sorveglianza**, l'Ufficio che ha competenza anche sugli infraventicinquenni detenuti in esecuzione di titoli emessi dall'autorità minorile e ristretti nelle Case Circondariali del Distretto, può usufruire in modo assolutamente marginale dell'informatizzazione.

La popolazione dei **detenuti minorenni** di nazionalità italiana negli anni passati rappresentava solo un'esigua parte del totale, costituita prevalentemente da minori extracomunitari. Oggi, la percentuale degli italiani è di poco superiore al 30% (su 235 ingressi 80 sono italiani); valore che, nel solco di una tendenza avviata dal 2008, testimonia il significativo e notevole cambiamento della devianza giovanile, sia dal punto di vista culturale che sociale.

Relativamente all'attività giudiziaria **civile** la relazione sottolinea che risulta finalmente invertita la tendenziale crescita delle pendenze che quest'anno è stata di 11.250 procedimenti, numero comunque di grande preoccupazione e che rende particolarmente difficoltoso il governo del settore civile. Ad ogni modo, a fronte di 5.386 sopravvenienze, sono stati definiti 5.736 procedimenti.

Nel settore civile il giudice è chiamato a valutare l'eventuale esistenza di situazioni di pregiudizio, in funzione di garante dell'interesse del minore, ruolo questo che storicamente rappresenta una delle ragioni della costituzione del Tribunale per i Minorenni. Per la trattazione di tali affari il Tribunale si riunisce quotidianamente, ad

eccezione del sabato, anche in doppio collegio e in caso di necessità sono disposte anche Camere di Consiglio straordinarie per l'esame delle istanze urgenti.

Il flusso delle domande di adozioni nazionali e internazionali, le prime in aumento, si mantiene elevato. Le domande d'idoneità all'adozione di minori stranieri, che all'inizio del periodo di osservazione erano 498, si sono ridotte a 480.

I procedimenti amministrativi finalizzati ad accompagnare la crescita dei minori a rischio di disadattamento si registrano in aumento per quanto concerne i ragazzi italiani con problematiche evolutive connesse all'utilizzo di stupefacenti, sovente correlate alla paventata strutturazione di disturbi di personalità. A luglio 2012 i procedimenti erano 1.801; ora sono 2.327, segno della crescita di tutela che il Tribunale appronta in favore dell'adolescenza.

### **III. I Giudici di pace e i Magistrati onorari**

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

In particolare, Milano ha posto in evidenza la riduzione delle sopravvenienze rispetto al periodo precedente nella misura del 12,33% e la contrazione dei tempi di deposito delle sentenze. Il minor numero di procedimenti definiti con sentenza (12,74%) si spiega con la cessazione dal servizio di 9 giudici assegnati al settore civile.

I Giudici di pace del Circondario di Busto Arsizio, al pari di quelli di Varese, segnalano complessivamente un calo nelle iscrizioni delle opposizioni alle sanzioni amministrative dovuto all'introduzione del contributo unificato. Le pendenze risultano stazionarie rispetto al precedente anno.

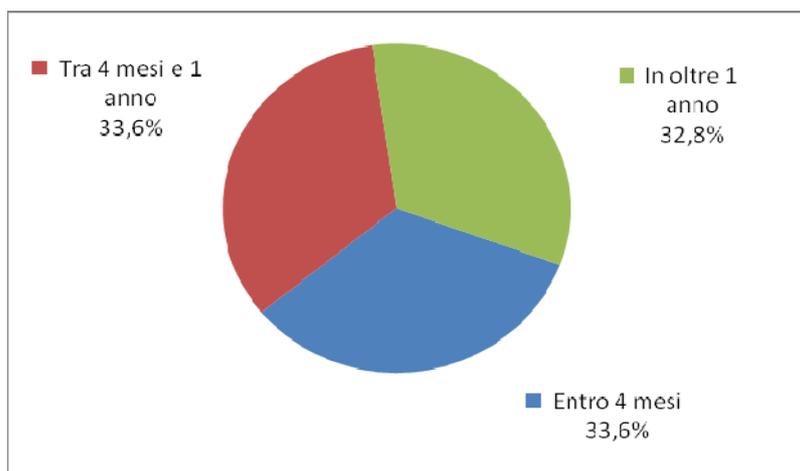
Como registra invece un rilevante aumento delle iscrizioni, passando da 4.023 del 2012 a 6.024 di quest'anno, mentre Lecco riferisce di un sostanziale equilibrio tra i procedimenti definiti e quelli sopravvenuti.

A Lodi quest'anno si è verificato un significativo aumento dei procedimenti pendenti, passati da 548 a 809. Codogno ha ridotto la pendenza da 336 del 2012 a 194. Voghera non ha registrato rilevanti differenze rispetto alle criticità segnalate nel 2012.

Quanto ai dati dibattimentali penali relativi ai Giudici di pace del Distretto, sono pervenuti a giudizio 7.616 procedimenti e ne sono stati esauriti 7.558, registrandosi una pendenza finale di 8.272 fascicoli.

I Giudici di pace hanno esaurito il dibattimento in 4 mesi nel 33,6% (35,8 % nel 2012) dei procedimenti pervenuti, e complessivamente entro un anno nel 67,2% dei casi (71,2 % nel 2012). Dunque il 32,8% dei giudizi si è concluso in più di un anno, dato che l'anno precedente si assestò sul valore del 25,8 %.

*Tempi di definizione - Giudici di Pace dibattimento*



Il giudice di pace di Milano segnala la flessione dell'organico dei magistrati nella misura di 9 unità. A fronte dei 180 giudici previsti in pianta organica ne risultano attualmente in servizio solo 78. Anche la carenza del personale amministrativo si è aggravata, in particolar modo per l'area direttiva. Alla scadenza del terzo quadriennio dell'incarico, cesseranno dal servizio 48 giudici, evento che, se non adeguatamente gestito, determinerà la paralisi dell'ufficio.

La relazione evidenzia poi la diminuzione nella misura del 6% delle convalide dei provvedimenti di immigrazione grazie alla riduzione dei relativi procedimenti promossi dalla Questura.

Il Giudice di Pace di Lecco segnala che in materia penale i procedimenti definiti (405) sono superiori ai sopravvenuti (385).

Anche il giudice di pace di Busto Arsizio sottolinea la delicatezza del problema relativo alla carenza di giudici e di personale amministrativo; pur se indica la diminuzione dei procedimenti nel settore penale. Analoghi rilievi sono svolti anche dagli altri giudici di pace del Distretto.

Le nuove disposizioni tabellari hanno notevolmente potenziato le funzioni dei **Giudici Onorari dei Tribunali**, prevedendone le competenze in quasi tutte le materie, sia civili che penali. Le esclusioni in materia civile restano, infatti, limitate ai procedimenti cautelari e possessori *ante causam* e agli appelli contro le sentenze dei

Giudici di Pace; quelle nel settore penale ai procedimenti diversi da quelli dell'art. 550 c.p.p., alle attività svolte come GIP e GUP e all'appello contro le sentenze dei Giudici di Pace.

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

Va rimarcato lo straordinario impegno dei giudici di pace e dei giudici onorari nel contribuire al proficuo funzionamento della macchina giudiziaria, il cui ruolo appare tanto determinante quanto insostituibile.

#### **IV. Il Consiglio Giudiziario**

Nel corso del 2013 l'attività del Consiglio Giudiziario è proseguita nella prospettiva già avviata di realizzare obiettivi di efficienza, trasparenza e di impulso alla soluzione delle problematiche organizzative inerenti l'esercizio della giurisdizione, garantendo ed attuando un'effettiva presenza su tutto il territorio del Distretto.

Il Consiglio ha organizzato e svolto il proprio lavoro definendo con tempestività le pratiche di competenza, senza accumulo di arretrati. Spesso la trattazione ha richiesto lo svolgimento di dibattiti approfonditi su questioni ordinamentali di carattere generale, in un clima di confronto dialettico costruttivo, caratterizzato dalla qualificata partecipazione anche dei componenti laici.

Il Consiglio Giudiziario ha esercitato inoltre il potere di vigilanza che gli compete in funzione di promozione di modelli organizzativi più efficienti, compiendo le verifiche nei singoli uffici giudiziari interessati e avviando al contempo meccanismi idonei a prevenirli, incoraggiando e condividendo l'elaborazione di soluzioni adeguate.

Tale determinazione ha trovato concreta attuazione nell'iniziativa permanente delle c.d. **'adunanze itineranti'**, tenute con cadenza mensile, rispetto alle ordinarie adunanze settimanali, presso i Tribunali del distretto, che si sono dimostrate una preziosa occasione per approfondire la conoscenza della realtà organizzativa, dei flussi e degli eventuali problemi dei singoli uffici. Tali adunanze hanno sempre registrato l'ampia partecipazione e la fattiva collaborazione dei Dirigenti degli uffici giudiziari, dei

magistrati, dei rappresentanti dell'Avvocatura, del personale amministrativo e dei giudici di pace.

Tra le attività del Consiglio ha rivestito un'importanza centrale, nel corso dell'anno, la verifica degli assetti gestionali degli Uffici giudiziari interessati dall'entrata in vigore della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Il Consiglio ha esaminato, in particolare, le modifiche organizzative urgenti degli Uffici giudiziari di Pavia, Monza e Busto Arsizio, attraverso le quali sono stati definiti gli assetti logistici e le strategie organizzative più idonee a fronteggiare la fase di avvio degli accorpamenti.

Sempre in tema di organizzazione sono state esaminate anche altre proposte rivolte all'adozione di metodologie gestionali inedite. Il Consiglio Giudiziario ha compiuto in questi casi una scrupolosa disamina dei contenuti, anche sotto il fondamentale profilo della compatibilità di queste soluzioni con le norme dell'ordinamento giudiziario attualmente vigenti.

In tema di valutazioni di professionalità, è pervenuta dal CSM la risposta al quesito di portata generale sollevato dal Consiglio Giudiziario di Milano finalizzato alla precisa individuazione e delimitazione delle fonti di conoscenza utilizzabili per la redazione dei pareri di competenza del Consiglio in materia di avanzamento in carriera dei magistrati.

È inoltre proseguita l'esperienza del c.d. *format* per la redazione dei pareri per le valutazioni di professionalità dei magistrati, elaborato dal gruppo di studio appositamente creato all'interno del Consiglio Giudiziario, garantendo in tal modo l'adozione di criteri condivisi e uniformi nella stesura.

Si segnalano tra le iniziative assunte nel corso dell'anno: l'estensione del c.d. 'diritto di tribuna' già riconosciuto ai rappresentanti dell'Avvocatura e del mondo accademico, anche a rappresentanti della Sezione locale dell'ANM, al fine di garantire la massima trasparenza all'attività del Consiglio; l'istituzione di una commissione interna, con delega permanente alla preventiva preparazione di tutte le pratiche inerenti l'organizzazione e la gestione del tirocinio dei MOT, dei quali è stata assicurata altresì la presenza in talune sedute del Consiglio; l'assidua partecipazione, nell'ambito dei progetti di scambio delle Autorità giudiziarie europee, di numerosi giudici di diversi Stati dell'UE, i quali hanno avuto modo di assistere alle sedute e hanno illustrato le caratteristiche essenziali dei rispettivi ordinamenti giudiziari di provenienza.

È stato inoltre avviato un percorso di raccordo e confronto con i Consigli Giudiziari di altri Distretti, finalizzato alla condivisione di momenti di alto significato istituzionale ovvero all'approfondimento delle problematiche giuridiche connesse allo svolgimento delle attività di competenza consiliare. Si ricorda, in proposito, l'iniziativa di

commemorazione di Emilio Alessandrini organizzata a Pescara, unitamente al Consiglio Giudiziario di L'Aquila, e l'incontro di studio tenuto a Milano sulle tematiche di ordinamento giudiziario insieme con il Consiglio Giudiziario di Torino.

Occorre infine dare brevemente conto delle attività svolte dalle Commissioni permanenti istituite presso il Consiglio.

**La Commissione permanente per l'analisi dei flussi e delle pendenze** si è occupata, nel corso del 2013:

- dell'analisi dei Programmi di gestione dei procedimenti civili redatti dai Presidenti dei Tribunali del distretto e dal Presidente della Corte di Appello, nonché della partecipazione di rappresentanti della Commissione alle riunioni indette con i presidenti di sezione e i giudici coordinatori dai Presidenti dei Tribunali di Milano e di Monza e dal Presidente della Corte. Tale attività ha portato alla formulazione di relazioni sui programmi anzidetti, trasmesse al Consiglio Giudiziario e discusse dal medesimo in varie sedute, ai fini dell'adozione del parere di presa d'atto, in taluni casi con rilievi, poi trasmesso al Consiglio Superiore della Magistratura;

- dello svolgimento dell'attività specificamente richiesta alla Commissione dal Consiglio Giudiziario. Va in particolare segnalata la richiesta relativa all'accertamento della situazione della Sezione G.I.P. del Tribunale di Milano e all'istituzione di raffronti con la situazione delle altre sezioni penali del Tribunale, mettendo a punto la relazione da trasmettere al Consiglio;

- dello svolgimento di attività 'mirate' e specificamente richieste dai dirigenti di singoli Uffici, in particolare dal Presidente della Corte di Appello, dal Presidente del Tribunale di Sorveglianza e dal Presidente del Tribunale di Busto Arsizio;

- della preparazione delle relazioni intese ad offrire al Presidente della Corte e ai Presidenti dei Tribunali un supporto nella lettura dei dati relativi ai flussi e alle pendenze al fine della redazione delle proposte tabellari per il triennio 2014 – 2016.

Il **Comitato Pari Opportunità** ha proseguito la sua attività propositiva, consultiva e di sensibilizzazione volta ad attuare una politica di genere in modo da consentire, in particolare alle donne magistrato, di contemperare le esigenze familiari legate alla maternità e ai compiti di cura con quelle professionali e di rendere efficiente l'organizzazione degli uffici anche attraverso la valorizzazione delle attitudini dei diversi generi e la garanzia del giusto equilibrio tra esigenze familiari e professionali.

In tale ottica, è stata rinnovata la Convenzione con l'asilo nido di Via Pace.

Inoltre, nel corso della precedente consiliatura, era stato stipulato un protocollo d'intesa a tutela della maternità e della paternità nell'organizzazione delle attività giudiziarie e dei servizi amministrativi in relazione all'esercizio della professione forense. Il CSM, con delibera del 23 ottobre 2013, ritenuto che il documento individuava prassi da approvare e favorire al fine di assicurare sempre maggiore e compiuta tutela della condizioni di maternità e genitorialità nell'ambito delle attività svolte presso gli uffici giudiziari, ha sottoposto all'attenzione dei Capi degli Uffici la possibilità di adottare analoghe iniziative.

In vista della procedura tabellare, il Comitato, in collaborazione con la Formazione Decentrata e con il patrocinio della Consigliera di Parità Regionale, ha organizzato un corso diretto a fornire indicazioni pratiche in merito alle problematiche della conciliazione della vita familiare e di quella lavorativa e ai relativi strumenti di tutela offerti dall'ordinamento sia ai capi degli uffici, che ai singoli magistrati interessati, individuando possibili modelli organizzativi adeguati alle caratteristiche dei singoli uffici.

Altre iniziative assunte hanno riguardato in primo luogo gli aspetti retributivi legati agli adeguamenti spettanti ai magistrati donna che, nel corso del tirocinio, fossero stati assenti per astensione obbligatoria per maternità, riscontrandosi in proposito, a parere del Comitato, una discriminazione. La questione è stata posta, nell'ambito delle funzioni consultive che gli sono proprie, al Comitato Pari Opportunità del CSM.

Successivamente il problema è stato risolto da parte del Ministero, con l'avvenuta parificazione agli altri colleghi di coloro che hanno goduto dell'astensione.

Infine, sulla scorta di quanto emerso durante i lavori del corso decentrato e in successive riflessioni, si è deliberato di investire il Comitato Pari Opportunità presso il CSM delle problematiche di conciliazione che riguardano magistrati che si occupano in prima persona della cura di parenti o affini riconosciuti in situazione di handicap grave ai sensi della legge n. 104/1992 (si pensi ai casi frequenti dei genitori anziani) e che versano in altre situazioni 'sensibili' non espressamente contemplate dalla normativa secondaria. Quest'ultima con riferimento all'handicap contempla infatti esclusivamente l'ipotesi di assistenza alla prole che versa in tale situazione.

## **V. La revisione delle circoscrizioni giudiziarie**

Ha preso avvio - dopo 150 anni - la **revisione della geografia giudiziaria** mediante la rivisitazione delle circoscrizioni, effettuata secondo il parere del Ministero della

Giustizia sulla base di una misurazione oggettiva della ‘dimensione ottimale’, scevra di logiche corporative.

L'intervento di razionalizzazione ha comportato che, dal 13 settembre 2013, per effetto della soppressione dei Tribunali di Vigevano e Voghera, assorbiti da quello di Pavia, il numero dei Tribunali ordinari del Distretto è passato da 11 a 9. Le competenze delle Sezioni distaccate, tutte soppresse, sono state attribuite ai Tribunali, con taluni scostamenti territoriali: Cassano d'Adda da Milano a Lodi, Legnano e Rho da Milano a Busto Arsizio.

La riorganizzazione delle sedi giudiziarie costituisce un'importante occasione per razionalizzare l'impiego del personale e delle risorse, sicché assumono straordinario rilievo i decreti ministeriali di risistemazione delle piante organiche dei magistrati e del personale degli uffici coinvolti. Risistemazione che si auspica avvenga sulla base di un ragionevole utilizzo di indicatori oggettivi degli aspetti della giurisdizione nel territorio, quali la popolazione e l'economia, le caratteristiche e il tasso di criminalità, i carichi di lavoro, i flussi delle sopravvenienze, la peculiarità di talune specializzazioni.

Si è già in altre occasioni pubbliche contestato l'ingiustificata dislocazione del territorio di **Rho** da Milano a Busto Arsizio: si prospetta di imminente pubblicazione il decreto ministeriale correttivo per il quale il territorio di Rho viene restituito alla competenza del Tribunale di Milano.

La Corte di Appello di Milano, insieme al Consiglio Giudiziario e alla Commissione Flussi, è fortemente impegnata nel coordinamento dell'attività di riorganizzazione. Sono stati predisposti infatti incontri tra i Capi degli uffici soppressi e accorpanti al fine di definire tempi e modalità operative relativi al trasferimento del personale amministrativo e giudicante e all'individuazione degli spazi destinati ad accogliere il personale, gli arredi e gli archivi degli Uffici soppressi.

Particolare attenzione è stata riservata alle situazioni di Monza e Pavia, anche mediante l'effettuazione di visite sul territorio destinate a rilevare le maggiori criticità determinatesi all'indomani dell'entrata in vigore della riforma e a individuare soluzioni condivise dalle diverse istituzioni locali.

Analoghi incontri verranno effettuati presso i Tribunali di Busto Arsizio e di Lodi.

Qualche primo dato sull'impatto della nuova organizzazione delle sedi giudiziarie è contenuto nelle relazioni inviate dai Presidenti dei Tribunali interessati.

Il **Tribunale di Milano**, pur avendo acquisito i procedimenti - spesso risalenti nel tempo - relativi alle tre sezioni distaccate (Rho, Cassano d'Adda e Legnano), è riuscito a

contenere le pendenze (passate da 57.113 cause ordinarie risultanti al 30 giugno 2012 a 59.096 dell'anno successivo) con un notevole numero di definizioni nel periodo, avendo le sezioni civili esaurito complessivamente 44.666 procedimenti, di cui 20.601 con sentenza, risultato raggiunto anche grazie alla fattiva collaborazione dei numerosi GOT e di 42 praticanti e specializzandi che hanno dato vita all'ufficio del giudice.

Il **Tribunale di Busto Arsizio** segnala il pesante impatto registrato a seguito dell'entrata in vigore della riforma delle circoscrizioni giudiziarie, anticipata nel corso del 2013 con l'accentramento presso la sede centrale, prima (da gennaio 2013) delle esecuzioni mobiliari, pendenti e di nuova iscrizione, e successivamente, con decorrenza dal 1°5.2013, dei nuovi giudizi, contenziosi e non, della Sezione distaccata di Gallarate (nel cui territorio si colloca l'aeroporto della Malpensa), che per numero procedimenti rappresenta una grossa quota di tutti gli affari trattati.

L'accentramento dei procedimenti civili relativi alla sezione di Gallarate ha comportato necessariamente un incremento degli affari presso la sede centrale, incremento destinato ad assumere connotati ancora più significativi, a far data dal 13.9.2013, in conseguenza dell'aumento della popolazione residente nel circondario passata da 430.000 a 980.000 in ragione dell'accorpamento, oltre che delle sezioni di Gallarate e di Saronno, anche di quelle di Legnano e Rho.

Quanto al **Tribunale di Monza**, a seguito della riforma della geografia giudiziaria, sono stati fatti affluire sulla sede centrale i nuovi affari civili ordinari riguardanti il bacino della Sezione distaccata di Desio, con un carico supplementare indicato di poco inferiore al 40%. L'arrivo dei magistrati già in forza a tale Sezione ha comportato l'elaborazione di un nuovo assetto dell'Ufficio, con il varo del Documento Organizzativo del 23.06.2013, già operativo dopo l'approvazione da parte del Consiglio Giudiziario.

La situazione, all'indomani dell'unificazione degli uffici e alla revisione dei criteri di distribuzione degli affari, viene rappresentata come di 'sostanziale equilibrio' - sia pure precario per la scopertura di ben sette posti di giudice ordinario e di un Presidente di sezione.

Particolarmente impegnativa si è infine rivelata l'applicazione delle norme organizzative relative al **personale amministrativo** degli uffici soppressi.

L'intervento ha riguardato, in tutto il territorio nazionale, complessivamente 4.998 dipendenti (7 dirigenti, 3.336 amministrativi e 1.655 unità degli UNEP), pari al 13,3% delle attuali presenze in organico.

Dal diverso assetto organizzativo conseguente alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie è scaturito, pertanto, la necessità di ricollocare il personale ‘perdente posto’ in modo da assicurare al meglio sia le necessità di servizio che le aspirazioni del personale (rispetto alla norma di legge che opera con criteri automatici i trasferimenti da ufficio accorpato a ufficio accorpante). In tal modo si è cercato di rispettare il vincolo territoriale fornito dal distretto di appartenenza, lasciando a un momento successivo l'eventuale movimentazione del personale in tutto il territorio nazionale.

Quale primo atto di revisione complessiva, ad ottobre 2012, il Ministero ha invitato le Corti di Appello a predisporre un interpello distrettuale per riassegnare il personale ‘perdente posto’ e provvedere alla nuova definizione delle piante organiche del personale amministrativo assegnato agli uffici.

La Corte di Appello di Milano, in stretta collaborazione con la Procura Generale, ha gestito positivamente tale complessa e delicata fase di transizione e ha evitato l'*impasse* organizzativa, derivante dall'automatico e immediato spostamento delle unità lavorative deciso dal Ministero, provvedendo, da un lato, al trasferimento del personale che ne aveva fatto richiesta e, dall'altro lato, posticipando, ove possibile e con il consenso degli interessati, l'effettivo trasferimento delle unità di personale per il tempo necessario a garantire il passaggio delle consegne.

Delle 233 domande di interpello distrettuale esaminate dalla Corte, sono risultati vincitori 97 unità (di cui 33 del personale UNEP). Per 78 di esse si è provveduto, su richiesta, all'immediato trasferimento nelle sedi prescelte.

E' necessario che il 2014 segni la svolta decisiva per la stabilizzazione delle vicende relative alla revisione delle circoscrizioni, soprattutto per quanto riguarda l'assegnazione delle risorse, umane e materiali, occorrenti per far fronte alle plurime esigenze e ai problemi insorti a seguito dell'intervento riformatore.

## **VI. Le iniziative strategiche e le innovazioni**

Come già illustrato nel Bilancio di responsabilità sociale a consuntivo dell'anno 2013, l'obiettivo prioritario della Corte è stato quello di fornire ai cittadini e al mondo produttivo del Distretto risposte di elevata qualità giuridica, valorizzando accanto ai numeri la validità del prodotto, in termini di ragionevole durata della procedura e di prevedibilità e stabilità delle decisioni, cioè di efficacia complessiva della giurisdizione.

L'obiettivo è stato perseguito anche attraverso la costante innovazione delle metodologie di lavoro a supporto del miglioramento della qualità dei risultati.

In quest'ottica si collocano alcune linee di intervento su cui la Corte ha concentrato la sua attenzione.

A cominciare dagli interventi infrastrutturali legati alla realizzazione della '**cittadella giudiziaria**': è in fase di conclusione il 1° lotto dei lavori dell'edificio di Via San Barnaba che accoglierà una parte degli Uffici del Palazzo di Giustizia, evento destinato a ridimensionare, se non a risolvere definitivamente, l'anno problema della limitata disponibilità degli spazi all'interno del Palazzo.

Sono inoltre proficuamente proseguiti i contatti con il Provveditorato alle Opere Pubbliche, il Comune e l'Archivio Notarile per la ristrutturazione della vicina Palazzina 'Bauer' che accoglierà, in parte, i nuovi uffici UNEP.

Altre iniziative di pianificazione strategica rispondono alla necessità di far fronte alla significativa riduzione delle risorse umane coniugata alla volontà di adeguare l'attività giurisdizionale e il supporto amministrativo alle opportunità offerte dalle tecnologie informatiche e della comunicazione.

Nell'ambito del progetto di **digitalizzazione delle sentenze civili** emesse dalla Corte, da tempo avviato in collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano (che ha prestato proprie unità lavorative nonché potenti *scanner*), sarà possibile a breve consultare l'archivio telematico delle sentenze civili direttamente sul SICID. Ciò consentirà ai difensori delle parti di accedere alla sentenza 'in tempo reale' e senza ulteriori costi rispetto al precedente servizio (c.d. sentenze *on-line*), che sarà quindi definitivamente abbandonato. Il nuovo servizio utilizzerà le funzionalità già esistenti di SICID (lato cancelleria) e di Polis Web (lato avvocati).

E' di prossimo avvio anche il servizio di rilascio *on line* delle copie delle sentenze penali che gli avvocati potranno ricevere per posta elettronica (non certificata).

La Corte ha inoltre sviluppato relazioni con soggetti esterni per l'inserimento negli uffici di unità lavorative a supporto sia dell'attività dei magistrati che del personale amministrativo.

Tra gli interventi più recenti quello di attuazione della previsione normativa introdotta dal c.d. 'Decreto del fare' (art. 73 D.L. 69/13, conv. con L. 98/13). La norma prevede la possibilità, per i giovani laureati in giurisprudenza, di usufruire di un **tirocinio formativo** presso gli uffici giudiziari per la durata di diciotto mesi. Si tratta di un periodo di formazione teorico-pratico che comporta la collaborazione con il magistrato affidatario

nel compimento di tutte le sue ordinarie attività d'ufficio (preparazione dell'agenda, studio delle cause, ricerche di giurisprudenza e di dottrina, collaborazione nella stesura dei provvedimenti). E' stata di recente sottoscritta una Convenzione tra la Corte di Appello, il Tribunale ordinario, il Tribunale di Sorveglianza e il Tribunale per i Minorenni di Milano con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano che prevede, per il tirocinante iscritto nel registro dei praticanti presso il Consiglio dell'Ordine, la possibilità di prestare assistenza al magistrato affidatario, anche con compiti di studio, nel rispetto degli obblighi di segreto e riservatezza.

Nell'anno 2013, in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 25 lettera c) della legge 24 dicembre 2012 n. 228, il Ministero della Giustizia ha avviato, su tutto il territorio nazionale, dei **Progetti formativi** miranti al “*completamento del percorso formativo*” per i lavoratori cassaintegrati, in mobilità, socialmente utili, disoccupati o inoccupati che, a partire dall'anno 2010, avessero partecipato “*a progetti formativi regionali e provinciali*”.

Per gli Uffici giudiziari giudicanti del Distretto di Milano erano stati autorizzati a partecipare al completamento del percorso 387 unità di personale, distribuiti fra gli uffici autorizzati alla partecipazione.

L'intera, complessa procedura di inserimento presso gli Uffici giudiziari, dal punto di vista amministrativo, è stata gestita dalla Corte di Appello di Milano che ha provveduto a tutte le attività di coordinamento, indirizzo e monitoraggio dello svolgimento. La Corte, previa autorizzazione ministeriale, ha provveduto altresì ad attuare, a livello provinciale, una redistribuzione delle risorse al fine di supportare anche quegli Uffici giudiziari inizialmente rimasti privi di destinazione.

Un'importante iniziativa, fra quelle volte a potenziare la capacità di lavoro degli uffici della Corte, è rappresentata dal già menzionato **Protocollo d'intesa Regione Lombardia - Uffici Giudiziari lombardi** sottoscritto il 26 novembre 2012 dai Presidenti delle Corti d'Appello di Milano e Brescia, dai rispettivi Procuratori Generali e dal Governatore della Regione Lombardia.

Con questo Protocollo si pongono le basi per un fattivo intervento a supporto delle attività giudiziarie che, in conseguenza della forte carenza di personale amministrativo che affligge tutti gli uffici giudiziari lombardi, rischiano preoccupanti rallentamenti sia nei settori penali che civili, con gravi ripercussioni sulle legittime aspettative di risposta della Giustizia da parte dei cittadini.

Nell'ambito dei progetti di ottimizzazione e sviluppo delle risorse informatiche, si collocano ulteriori iniziative quali:

- **l'Intranet degli Uffici Giudiziari** il cui dispiegamento è previsto per il 2014 e coinvolge tutti gli uffici giudiziari del Palazzo di giustizia di Milano;

- il **Processo Civile Telematico (PCT)**, progetto condotto in collaborazione con il Tribunale e l'Ordine degli Avvocati di Milano, con i quali si è realizzata una forte sinergia. In termini operativi, la gestione telematica riduce il tempo dedicato dal personale nelle cancellerie, velocizza i passaggi interni nelle relazioni tra giudice e cancelleria; porta vantaggi all'attività del giudice poiché permette l'immediata disponibilità degli atti che compongono il fascicolo virtuale e l'utilizzo degli atti per l'elaborazione telematica dei provvedimenti; riduce il tempo necessario all'avvocato per accedere agli atti, limitandone gli accessi agli Uffici giudiziari e contribuendo quindi a ridurre la congestione presso il Palazzo di Giustizia.

- **l'informatizzazione dell'UNEP**. La Corte di Appello sta promuovendo da tempo un'opera di sensibilizzazione e di valorizzazione dell'UNEP, in considerazione del ruolo strategico svolto da quest'ultimo non solo per il volume, ma anche per la natura dell'attività svolta in un settore di primaria importanza, costituendo il termine iniziale (con la notifica dell'atto introduttivo) e finale (con l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria) del rapporto del sistema giustizia con i cittadini e contribuendo quindi a garantire l'effettività stessa della giurisdizione. L'attività dell'UNEP, nel corso del 2012 e per tutto il 2013, si è concentrata innanzi tutto sulla graduale attivazione e ottimizzazione dell'applicativo informatico ministeriale GSU (*Gestione Servizi Unep*): dopo il settore notifiche penali e quello dei biglietti di cancelleria, si prevede nel 2014 il passaggio al GSU anche per il settore delle notifiche civili e delle esecuzioni, passaggio che dovrà necessariamente essere graduale e oggetto di attento monitoraggio, al fine di ridurre al minimo le ricadute e i disservizi che cambiamenti di questa portata inevitabilmente comportano.

Nel corso del 2013 è proseguita inoltre l'opera di coinvolgimento e integrazione dell'Ufficio nel sistema del Processo Civile Telematico, con la prospettiva di un collegamento telematico anche con gli Uffici Penali. Si tratta di una novità di assoluto rilievo nel panorama nazionale, con interventi progettuali che hanno assunto particolare rilevanza a seguito delle introduzioni normative riguardanti l'obbligatorietà delle comunicazioni e notificazioni telematiche civili ai difensori e ai soggetti obbligati a disporre di PEC e alla possibilità di notifica da parte dell'avvocato a mezzo di posta elettronica certificata a indirizzi risultanti da pubblici elenchi. Lo sviluppo del sistema informatico per la telematizzazione dei servizi connessi al PCT porterà un radicale e innovativo cambiamento: con la piena implementazione dell'INI-PEC, una parte significativa delle notifiche avverrà via PEC, con un importante salto di qualità dal punto

di vista dell'economicità e della rapidità. La restante parte delle notifiche (quelle ai privati, gli atti introduttivi, stragiudiziali etc.) continuerà a svolgersi con modalità 'tradizionali'.

Altri progetti incidono sulla qualità del servizio e delle comunicazioni con gli utenti, essendo orientati a favorire la semplificazione dell'accesso, sia fisico che telematico, la tempestività delle risposte e la facilitazione delle comunicazioni.

Così l'**Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP)** che vede coinvolti, oltre alla Corte di Appello, la Procura Generale, il Tribunale, la Procura della Repubblica, il Tribunale di Sorveglianza, l'Ordine degli Avvocati e il Comune di Milano.

Il progetto nasce per facilitare l'orientamento e la fruizione dei servizi giudiziari da parte dei cittadini e, in generale, da parte del pubblico non specializzato o che non conosce la struttura del Palazzo di Giustizia, creando l'immagine di un'amministrazione accessibile attraverso linguaggi e mezzi moderni.

- **Punti Informativi e *front office***. Si tratta di un intervento che tende a migliorare il lavoro interno, ma, nello stesso tempo, ha un forte impatto sugli utenti professionali e mira a ridurre, per quanto possibile, la necessità dei servizi di *front office* da parte dell'utenza e gli accessi fisici.

Il Punto Informativo e il *front office* sono stati avviati nel 2013 per il settore civile e sono oggetto di costante monitoraggio, in stretta collaborazione con l'Ordine degli Avvocati, al fine di migliorarne le modalità operative.

E' in fase di allestimento e di organizzazione il *front office* dedicato al settore penale, improntato agli stessi obiettivi e finalità individuati nel settore civile, e il Punto Informativo penale.

Il Punto Informativo si rivolge principalmente ad un'utenza specializzata. È finalizzato all'evasione di informazioni e servizi (ad oggi erogati dalle cancellerie) che non prevedono la necessità di accedere fisicamente al fascicolo. Le richieste possono essere riassunte in tre principali aree: accesso e accoglienza, informazioni logistiche, generali sul funzionamento degli uffici, relative alle udienze e il rilascio di modulistica), richieste di informazioni (sullo stato di avanzamento del procedimento, sul deposito degli atti, sullo stato delle liquidazioni), richieste di copie libere (verbali d'udienza, provvedimenti, trascrizioni e sentenze in formato cartaceo o su supporto elettronico) e rilascio di notifiche cartacee agli avvocati non telematici.

Le attività di *front office* più rilevanti riguardano: il deposito degli atti, le certificazioni, le copie conformi e la consegna di copie.

- Linee guida per la **notificazione a mezzo PEC da parte degli Avvocati** ai sensi della legge 21 gennaio 1994 n. 53, modificata dalla legge 24 dicembre 2012 n. 228.

L'entrata in vigore delle nuove norme, legislative e tecniche (cfr. da ultimo il D.M. 3 aprile 2013 n. 48) sulla notifica telematica degli atti processuali ha rilanciato lo strumento delle notificazioni processuali a mezzo PEC, consentendo agli Avvocati di effettuare le notifiche per via telematica, senza l'ausilio dell'ufficiale giudiziario.

E' interesse dell'Avvocatura, che si è già dotata di un *vademecum* operativo redatto dall'Unione Lombarda dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati, nonché degli operatori del processo avere indicazioni comuni per tutto il Distretto e, possibilmente, per l'intera Regione Lombardia. Sono state pertanto discusse e predisposte linee guida per la notificazione a mezzo posta elettronica certificata da parte degli Avvocati, al fine di addivenire a un Protocollo comune di prossima sottoscrizione da parte del Presidente della Corte di Appello di Milano e del Presidente dell'ULOF (Unione Lombarda Ordini Forensi), da estendere anche al Distretto di Brescia.

Si tratta di un'importante iniziativa, volta a garantire omogeneità delle soluzioni applicative e affidabilità dei nuovi sistemi di notificazione.

## Parte II

### Efficienza, qualità ed efficacia della giurisdizione

#### II.1 La giurisdizione della Corte di Appello fra quantità, qualità ed efficacia

Come si è già illustrato, entrambi i settori, civile/lavoro e penale, della **Corte d'Appello**, dopo gli interventi correttivi di tipo organizzatorio adottati nel 2011, hanno registrato negli ultimi due anni una marcata **inversione di tendenza** rispetto all'andamento dei precedenti anni, evidenziando, nel flusso dei procedimenti e nel correlato indice di ricambio, un forte incremento della produttività e, di conseguenza, una drastica contrazione delle pendenze.

Il fenomeno della riduzione dell'arretrato si è riverberato sulla **durata media effettiva di definizione** dei procedimenti, che si è attestata su valori apprezzabili come testimoniato dall'esiguo numero di ricorsi, presentati ai sensi della **l. Pinto** e decisi dalla Corte di Appello di Brescia.

Oltre ai rilievi statistici di tipo strettamente quantitativo, questa Presidenza rivolge la massima attenzione, insieme con la **ragionevole durata** dei giudizi, al profilo qualitativo della **stabilità** delle decisioni.

Vanno rammentate la modesta percentuale di **ricorsi per cassazione** avverso le sentenze civili e penali della Corte di Appello e la invero limitata quota di accoglimento degli stessi.

Siamo fermamente convinti che l'efficacia della giurisdizione pretenda, insieme, **efficienza e qualità**, poiché l'efficienza, se ispirata a una visione meramente aziendalistica o nutrita di soli dati numerici senza profili di qualità, è destinata a rivelarsi, nel tempo e nella sostanza, priva di concreta efficacia.

Nel rappresentare i dati e gli aspetti suindicati non s'intende tuttavia disegnare le *'magnifiche sorti e progressive'* di questa Corte e del Distretto, bensì sottolineare come, per un verso, le Istituzioni e gli organismi, nazionali ed internazionali, cui è affidato il monitoraggio e la misurazione dello stato della giustizia nei vari Paesi, dovrebbero pure procedere ad opportune analisi differenziate per aree territoriali e uffici giudiziari, e come, per altro verso, lo Stato abbia l'obbligo e l'interesse ad investire risorse in queste realtà per esportarne il modello virtuoso, piuttosto che ritrarsi e sottrarre risorse proprio da questi uffici poiché dimostrano di essere comunque in grado di funzionare.

Le *performance* della Corte di Appello, in termini di reale **efficacia** della giurisdizione, sono assolutamente ascrivibili al costante e intelligente sforzo produttivo profuso dal

personale amministrativo e, in particolare, dai magistrati: dai Presidenti di sezione, attenti a organizzare i ruoli di udienza secondo criteri di maggiore attenzione alla perequazione dei carichi assegnati ai giudici relatori, con opportuna alternanza di processi di diverso peso e grado di complessità, ai Consiglieri, i quali sperimentano un più agile metodo di studio degli atti, di gestione dell'udienza e di redazione delle decisioni.

A tutti i magistrati della Corte va la mia sincera ammirazione e gratitudine per lo spirito di sacrificio e la consapevolezza dei valori in gioco dimostrati, nonostante la loro fatica quotidiana non sia agevolata dal pesante indice di scopertura dell'organico delle Cancellerie, che ha ormai raggiunto limiti insopportabili e che rischia di rendere insostenibili le strategie programmatiche dell'Ufficio.

I positivi risultati raggiunti in virtù di quest'impegno straordinario consentono, tuttavia, di guardare al futuro con maggiore serenità d'animo, sì da poter garantire al delicato e complesso esercizio della giurisdizione di appello una più larga profondità di respiro e un minore affanno.

Fermo restando il più ampio diritto di commentare e criticare nel merito, anche aspramente, ogni pronuncia giurisdizionale, mi corre altresì l'obbligo di rivolgere parole di apprezzamento e di speciale gratitudine, per il profondo senso del dovere e di appartenenza all'Istituzione da essi dimostrato, a quei Giudici i quali sono stati oggetto, nell'ultimo anno, di sommarie e ingiuste accuse di parzialità e di mancata serenità di giudizio, sol perché funzionalmente investiti della definizione di taluni procedimenti a forte sovraesposizione mediatica per lo spiccato rilievo politico e sociale che li caratterizzava.

Alle immotivate censure, agli attacchi personali, al dileggio strumentale, talora alla infamante gogna mediatica e alle minacce cui pure sono stati sottoposti, quei Giudici – e con essi l'intera Magistratura del distretto – hanno saputo rispondere con sobrietà, umiltà e riservatezza, adoperando le armi proprie della giurisdizione e continuando a giudicare con imparzialità al solo servizio della Giustizia e dello Stato.

Di ciò ne ha dato testimonianza la Corte di Cassazione, la quale, nel respingere la richiesta di rimessione di quei procedimenti ad altro distretto, motivata sul dubbio di una pregiudiziale prevenzione e parzialità dell'intero organo giudicante milanese, ha scrutinato la *'lampante infondatezza'* della richiesta e ha sottolineato con vigore il *'commendevole impegno professionale del collegio'*, di primo e di secondo grado, profuso *'nel pieno rispetto dei diritti processuali delle parti'*, al fine di definire i processi in tempi ragionevoli e *'attenti allo scorrere del tempo di prescrizione dei reati'*, impegno che *'dovrebbe apprezzarsi come nota di merito per ogni giudice'*.

I magistrati del Distretto milanese non intendono certo fregiarsi di questo storico arresto come di una sorta di perenne attestato, acquisito una volta per tutte, bensì, forti della fiducia accordata, rinnovare il giuramento di fedeltà ai principi costituzionali che presidiano l'esercizio della giurisdizione nello Stato democratico, innanzi tutto ai valori della terzietà e della imparzialità del giudice: e ciò nella solenne cornice di questa Aula Magna intitolata alle figure luminose di Emilio Alessandrini e di Guido Galli.

## II.2 La città di Milano e la 'cultura della legalità'

Abbiamo prestato attenzione al recente appello del Presidente dell'Assolombarda, Dott. Gianfelice Rocca, il quale, nel presentare il progetto per la città futura - *'far volare Milano per far volare l'Italia'* -, si è chiesto che cosa possono fare le imprese per la città e ha lanciato una sfida al declino, in funzione della crescita e dello sviluppo di Milano e dell'intero Paese.

Orbene, anche l'Amministrazione giudiziaria milanese intende essere protagonista e offrire il suo contributo a un così nobile ideale, perché Milano diventi - oltre che la capitale della conoscenza, dell'innovazione e della scienza - anche il centro di realizzazione e diffusione di un ambizioso progetto intitolato alla '**cultura della legalità**', nei termini sopra declinati di qualità e di reale efficacia della giurisdizione.

Fra le priorità del 2014, all'incrocio fra diritto, letteratura, politica e società, si segnala la celebrazione del 250° anniversario della pubblicazione dell'opera di Cesare Beccaria '*Dei delitti e delle pene*', in occasione del quale la Magistratura milanese intende organizzare un convegno internazionale insieme con l'Avvocatura e con l'Università.

Ma il reale banco di prova per la città metropolitana sarà costituito, immediatamente dopo il pur importante semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea nel 2014, dall'Esposizione Universale *Expo 2015*: occasione straordinaria, questa, per valorizzare il meglio di Milano e dell'intero Paese, per la quale si attendono 30.000.000 di visitatori, con una presenza giornaliera di almeno 150.000.

Le cifre parlano da sole!

I progetti di informatizzazione dei servizi giudiziari, dal PCT alla digitalizzazione degli atti, all'URP, senz'altro rilevanti e in uno stadio avanzato di realizzazione in virtù dei finanziamenti statali destinati a tal fine, non appaiono tuttavia sufficienti e risolutori per far fronte alle straordinarie esigenze conseguenti ai grandi eventi che nel 2014 e ancor più nel 2015 coinvolgeranno l'area milanese e, con essa, inevitabilmente l'apparato di giustizia.

Basti pensare alla logistica dell'accoglienza e dell'informazione per le numerosissime persone interessate, al compimento degli atti urgenti di polizia giudiziaria, alla capienza delle strutture carcerarie, alla doverosa celebrazione di processi immediati, agli interpreti e ai consulenti, al personale di cancelleria.

Rafforzare le risorse umane e materiali diventa perciò un imperativo categorico per lo Stato e per gli Enti locali. Sarebbe davvero improvido giungere a così importanti appuntamenti internazionali senza avere prima costruito solide basi a sostegno dell'apparato di giustizia, il quale sarà inevitabilmente chiamato a sostenere l'urto di una massiccia domanda, nel settore della micro-criminalità diffusa e di strada ma anche in quello del contenzioso civile urgente.

E tutto questo a prescindere dal fenomeno, di notevole spessore e gravità, delle potenziali condotte illecite di corruzione, malaffare e infiltrazioni mafiose (v. la recente sentenza 6/12/2012 – 3/6/2013 del Tribunale di Milano nel processo c.d. 'Infinito', circa la penetrazione della *'ndrangheta* in Lombardia, in particolare nel settore dell'edilizia), sulle quali sia gli organi investigativi che la Procura della Repubblica non si faranno trovare impreparati perché, già alla vigilia di Expo 2015, stanno agendo col consueto rigore e prontezza.

## Parte III

### Le riforme (possibili e utili) della giustizia civile e penale

#### III.1 ... in materia civile

I più recenti interventi legislativi di riforma del processo civile hanno investito, più di ogni altro settore, la fase dell'**appello**: nel 2011, estendendo al giudizio di secondo grado lo schema della decisione semplificata e contestuale, *‘a seguito di trattazione orale’* (art. 281 *sexies* c.p.c.); nel 2012, introducendo, insieme con la rimodulazione dei requisiti di forma e contenuto dell'atto d'appello (art. 342 c.p.c.), una sorta di filtro d'inammissibilità dell'impugnazione che sia priva di *‘una ragionevole probabilità di essere accolta’* (artt. 348 *bis*, 348 *ter* e 436 *bis* c.p.c.), dichiaratamente ispirato alle analoghe regole vigenti nel rito tedesco, al fine di assicurare una migliore efficienza del processo civile di appello.

Si moltiplicano, dunque, le leggi processuali dell'emergenza, *‘a costo zero’*, mentre appare lontana l'auspicata revisione organica del sistema giudiziario, così da poter contrastare risolutamente, soprattutto nel versante strutturale e ordinamentale, l'ormai endemica crisi che rischia di travolgere la giustizia civile in Italia. Solo nelle Corti di Appello risultano pendenti circa 450.000 cause, mentre le sentenze di primo grado sono confermate nel 68% dei casi, dopo un giudizio della durata quasi sempre non ragionevole.

Le previsioni normative sul **filtro in appello** hanno destato non poche perplessità e riserve, nell'Accademia e nell'Avvocatura, quanto alla tenuta tecnico-giuridica sia dello schema per così dire parzialmente *‘vincolato’* dell'atto di appello, sia del parametro valutativo per la prognosi dell'esito del gravame.

La Corte milanese, orientatasi subito nell'ottica doverosa di perseguire l'obiettivo di un'applicazione meditata e ragionevole e perciò di una buona riuscita della riforma, è pervenuta a una serie di soluzioni organizzative, all'esito di una preventiva e approfondita analisi dei dati statistici, dei flussi e delle pendenze del contenzioso civile, seguita da un largo dibattito fra i magistrati delle sezioni civili.

Dall'ampio contributo d'idee (arricchitosi mediante specifici incontri di formazione, allargati anche all'esperienza comparata di giuristi italiani e d'Oltralpe) sono infine emerse le *‘Linee guida sperimentali sul filtro in appello’* per l'applicazione dei meccanismi procedurali novellati, tempestivamente diffuse all'Avvocatura e pubblicate sul sito *web* della Corte, mentre, nel contempo, si è affidato al competente ufficio statistico il

costante monitoraggio del fenomeno, con positivi riscontri sull'utilizzo, in costante crescita, dell'istituto.

Si è ritenuto che fosse non solo doveroso ma utile dare attuazione alla riforma legislativa, perché in essa andava comunque colta un'occasione da non perdere, una sfida per il rinnovamento, una scommessa per il cambiamento delle tradizionali abitudini lavorative.

Senza abdicare alla cognizione piena degli atti del procedimento, senza scadere in una sorta di 'sommarrizzazione' del giudizio di appello, anzi nel pieno dispiegamento delle regole del contraddittorio, si pretende dai giudici (come pure dagli avvocati) una maggiore flessibilità e capacità di adattamento ai rinnovati moduli di preparazione della causa fin dalla prima udienza e altresì una significativa discontinuità nell'adozione di nuovi modelli argomentativi e topici nella redazione della motivazione della decisione.

Sembra, pertanto, profilarsi la prospettiva di una svolta culturale che la Corte ha avuto il coraggio di sperimentare mediante l'adozione di soluzioni applicative ragionevoli e con risultati abbastanza soddisfacenti.

Inoltre, laddove come a Milano si è stabilito di perseguire con prudenza e riflessione gli obiettivi della riforma, un analogo cambio di passo sta avvenendo all'interno del ceto forense, perché gli Avvocati, chiamati a una responsabile partecipazione al giudizio sin dalla prima udienza, per un verso redigono atti di appello più chiari, specifici e completi, e per altro verso sollevano frequentemente l'eccezione d'inammissibilità dell'impugnazione di parte avversa.

Di talché, sembra lecito auspicare che siano destinate a stemperarsi, nelle prassi virtuose, le fin troppo ingenerose critiche mosse dalla Dottrina al pur fluido parametro della valutazione probabilistica (*sub specie* di manifesta infondatezza dei motivi di appello), circa le ragionevoli ed effettive *chances* di successo dell'impugnazione, e comunque ad essere superate dalla sempre maggior 'confidenza' degli operatori con lo strumento processuale, affinandone ambiti e limiti di applicazione.

Un rilievo sempre maggiore va assumendo l'impiego del **precedente** nel tessuto argomentativo della motivazione del giudice di merito, che si articola in una struttura per così dire topica, il precedente costituendo il *τόπος* che orienta l'interpretazione e l'applicazione della norma nel caso concreto.

Rilievo che l'ordinamento riconosce espressamente in talune disposizioni processuali che prevedono, oltre il filtro per le impugnazioni, anche il modello semplificato di motivazione della sentenza, com'è palesato dai ripetuti interventi sul tessuto dell'art. 118

disp. att. c.p.c., per il quale essa “*consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi?*”.

Lo ‘stile’ della decisione è dunque strettamente collegato alla portata del ‘precedente’ nella struttura logica dell’argomentazione giustificativa, perché si ammette la stretta interdipendenza e circolarità di effetti tra il fenomeno della tenuta nel tempo dei principi giurisprudenziali e della certezza del diritto, da un lato, e, dall’altro, le tecniche di motivazione, che, insieme con le regole della grammatica e del linguaggio, vanno rese sempre più agili, uniformi e tendenzialmente contestuali, con virtuose ricadute sulla ragionevole durata dei processi.

Ma - va ribadito con fermezza - la contrazione delle ragioni della decisione non può spingersi oltre il limite della semplificazione del tessuto argomentativo e logico, senza che ne risulti azzerata *tout court* l’essenza stessa della motivazione.

Il giudice, che ha l’obbligo costituzionale di esplicitare nella **motivazione** la ricostruzione probatoria del fatto e di giustificare le ragioni della soluzione fattuale e giuridica del caso, rivendica, infatti, il senso dell’appartenenza alla classica Istituzione della ‘ragione argomentativa’, tendendo ad ancorare a un fondamento di ragionevolezza l’*auctoritas* della operazione decisoria e la stessa legittimazione della sua attività.

Lo schema di disegno di legge delega recante disposizioni per l’efficienza del processo civile, collegato alla legge di stabilità 2014 e approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2013, viceversa prevede, al fine di favorire lo smaltimento dell’arretrato, che il giudice possa definire i giudizi di primo grado mediante la pronuncia del mero ‘dispositivo’ corredato dall’indicazione dei fatti e delle norme che fondano la decisione, riconoscendo alle parti il diritto di ottenere la motivazione solo ‘a richiesta’, previo versamento di una quota del contributo unificato dovuto per l’impugnazione.

E’ previsto inoltre che la motivazione dei provvedimenti che definiscono il giudizio d’appello possa consistere nel semplice richiamo *per relationem* di quella di primo grado, in caso di conferma, e che la Corte di Appello giudichi in composizione monocratica in talune materie e per le controversie più risalenti.

Si tratta di interventi rispetto ai quali si intende manifestare serie perplessità per i rischi connessi all’eccessiva contrazione dell’irrinunciabile attività motivazionale e al venir meno della collegialità della decisione nella fase dell’impugnazione che neppure incide sui tempi di definizione del giudizio.

La migliore funzionalità del processo civile, oltre le necessarie misure dirette allo snellimento del rito, può essere conseguita anche in virtù delle nuove opportunità

rappresentate dall'implementazione delle risorse informatiche e dei progetti di innovazione tecnologica, accompagnata da una graduale e costante formazione dei soggetti utilizzatori, in modo da superare diffidenze e garantire condivisi cambiamenti nei tradizionali approcci operativi.

Il rapido susseguirsi di interventi normativi volti alla digitalizzazione della giustizia civile, in vista dell'imminente passaggio definitivo al processo civile telematico previsto per il giugno 2014, richiede tanto un cambiamento di mentalità quanto adeguate misure organizzative di supporto, potenziamento delle risorse e investimenti, senza i quali l'impegno riformatore rischia di mancare gli obiettivi perseguiti.

Sempre nell'ottica di assicurare un più agile ed efficace funzionamento del processo civile, il D.L. sulle 'liberalizzazioni' n. 1 del 2012, conv. in l. n. 27/2012 aveva istituito il '**Tribunale per le imprese**', competente a decidere, oltre le controversie in materia di proprietà industriale e diritto di autore, anche larga parte di quelle in materia societaria, di tutela della concorrenza del mercato e di contratti di appalto di rilevanza comunitaria.

Per rafforzare le funzioni di questo Tribunale e stimolare la capacità di attrarre investimenti, il citato disegno di legge delega collegato alla legge di stabilità 2014 ha altresì previsto l'estensione delle competenze del Tribunale a tutte le controversie sulle 'transazioni commerciali' e la concentrazione su un numero ridotto di sedi (9) delle controversie che coinvolgano società con sede principale all'estero, anche se con rappresentanza stabile in Italia.

La c.d.  **riforma 'Fornero'** del processo del lavoro ha comportato un incremento dei ricorsi in materia di licenziamento e tempi rapidi di fissazione dell'udienza.

L'impatto della riforma ha determinato la necessità di modifiche all'organizzazione dei ruoli di udienza e, più in generale, del settore. Alcuni profili normativi, legati a valutazioni dibattute anche in dottrina in ordine alla natura bifasica del nuovo rito, hanno comportato, nel distretto, prassi giurisprudenziali difformi nella lettura dei valori attinenti alla terzietà e imparzialità del giudice in caso di opposizione: prassi che si auspica possano trovare una composizione coerente e unitaria.

Tra le misure di carattere organizzativo introdotte dal c.d. 'Decreto del fare' (D.L. 21 giugno 2013 n. 69, conv. nella legge 9 agosto 2013 n. 98) è stata prevista, al fine di favorire lo smaltimento del contenzioso civile arretrato, la figura del **Giudice ausiliario** presso le Corti di Appello nel numero massimo di 400 unità complessive, da reclutarsi fra i magistrati ordinari, contabili e amministrativi e avvocati dello Stato (a riposo da non più di tre anni), magistrati onorari, professori universitari, avvocati e notai.

Nell'ambito delle procedure in corso per la proposta di riordino organico delle dotazioni degli uffici giudiziari, il Ministero della Giustizia ha individuato in 35 il numero di unità da destinare alla Corte di Appello di Milano.

Si tratta di un'importante iniziativa a sostegno delle Corti di Appello, che tuttavia, per poter conseguire i risultati sperati, dovrà fare i conti con la drammatica carenza del personale di cancelleria, supporto indispensabile all'attività giurisdizionale che sarà demandata ai Giudici ausiliari di recente istituzione.

Ha ripreso vigore infine lo strumento della **mediazione** finalizzato alla conciliazione di numerose tipologie di controversie civili e commerciali, in linea con l'obiettivo, comune agli altri Paesi europei, di risolvere al di fuori del contesto giurisdizionale un numero consistente di vertenze, talune 'bagatellari' ma altre non di lieve entità, alleggerendo così il carico della pletorica domanda giudiziale.

Da un recente studio condotto da più di 800 esperti di tutti gli Stati membri dell'UE, il modello italiano di 'mediazione mitigata' è stato votato come il migliore in Europa. Il numero di richieste di mediazione è tornato a crescere (con oltre 200.000 mediazioni in un anno a fronte delle 10.000 della Germania) dopo la battuta di arresto all'indomani della sentenza della Corte Costituzionale n. 272/2012, che ha sancito l'incostituzionalità del modello di mediazione obbligatoria per difetto di delega.

La normativa introdotta col già citato 'Decreto del fare' si è fatta carico di importanti innovazioni riconoscendo la qualifica *ex lege* di mediatore all'avvocato, prevedendo l'obbligatorietà dell'assistenza legale nella c.d. mediazione obbligatoria, sancendo la necessità dell'assistenza del difensore nella mediazione facoltativa per addivenire alla formazione del titolo esecutivo e delineando un regime di autonomia in materia di formazione e aggiornamento degli avvocati.

Il successo della mediazione, di cui l'Italia non può fare a meno nel perseguire - in linea con le direttive europee - misure deflative e acceleratorie, va ora ricercato attraverso strumenti di controllo e selezione idonei a migliorare la qualità degli organismi e dei mediatori, in un clima più aperto di riflessione e dialogo tra i protagonisti del processo civile, chiamati a rimuovere pregiudiziali opposizioni a un valido metodo alternativo di composizione delle controversie.

## **III.2 ... in materia penale**

**III.2.1** Si è assistito negli ultimi anni, dopo la controriforma nel 2002 del falso in bilancio e delle false comunicazioni sociali, alla neutralizzazione del diritto penale delle

società commerciali e dei mercati finanziari, più in generale del **diritto penale dell'impresa e dell'economia**, e, talvolta, alla mistificazione dei suoi contenuti mediante la proliferazione e la stratificazione di leggi e leggine sempre più farraginose.

Sono ben pochi i processi che si celebrano in materia, scarseggia l'inesco informativo dell'Autorità di vigilanza, manca un adeguato e coerente controllo di legalità.

Gravi aporie applicative persistono fra la disciplina delle procedure concorsuali, modificata nel 2005, e l'impianto del diritto penale fallimentare, che pure è costretto a segnare un eccesso di vitalità nell'attuale periodo di crisi.

Per i reati di aggio e di manipolazione dei mercati si rileva l'impervia e variegata applicazione di tali figure da parte dei giudici, spesso in funzione di supplenza 'creativa' a fronte della scarsa chiarezza della fonte normativa.

Con la ovvia e pregiudizievole conseguenza che, pure in assenza di un declino del crimine economico, sono apparsi, per contro, segnali di caduta della risposta punitiva.

Si tratta, certo, di un fenomeno giuridico complesso, anche sul piano dell'accertamento e della ricostruzione probatoria delle relative vicende, in cui le fattispecie penali, ormai a bassissima intensità preventiva e repressiva, hanno subito metamorfosi devastanti, che ne hanno messo a repentaglio addirittura la sopravvivenza e la concreta e uniforme applicazione giudiziale.

Ma non si può dimenticare che nell'area dell'economia e della finanza, in particolare di quelle corrotte, alberga la criminalità organizzata e di tipo mafioso, che trova in essa terreno propizio per il traffico e il reimpiego dei proventi illeciti.

Un tempo, con riferimento ai reati societari ed in generale ai reati economici, si parlava di criminalità dei 'colletti bianchi'. Oggi sembra preferibile parlare, almeno per alcune aree e per taluni settori, di criminalità del 'Potere' *tout court*, di intreccio tra potere economico-finanziario, economia corrotta e malaffare organizzato.

La *governance* dell'economia e della finanza di un Paese come l'Italia non dovrebbe rinunciare a sicuri, razionali e forti presidi penalistici, da sistemare dentro mura processuali solide e moderne.

L'analisi e l'applicazione del diritto penale societario, e in genere del diritto penale dell'impresa e dell'economia, non può e non deve essere destinato ai giuristi 'di nicchia'. Occorre ancora credere nella potenziale rivitalizzazione di un settore cruciale per un sano sviluppo economico e sociale del nostro Paese, fermamente convinti dell'importanza della trasparenza e della tutela del vero, e quindi della prevenzione e repressione dei comportamenti 'economici' meritevoli di trattamento penale.

**III.2.2** Movendo dalla lettura di quello che viene definito il capolavoro dell'età dell'Illuminismo lombardo, *'Dei delitti e delle pene'* di Cesare Beccaria, occorre porre al centro delle nostre riflessioni la **libertà della persona**, l'*habeas corpus* e la ridefinizione dei limiti della coercizione dello Stato.

Va perciò rovesciato con determinazione l'odierno paradigma concettuale per il quale l'amara constatazione dei connotati asfittici e inconcludenti delle cadenze del processo penale giustifica il privilegio accordato alle indagini, alla formulazione della ipotesi di accusa, talora alla preventiva privazione della libertà personale e alla immediata gogna mediatica dell'indagato, quasi in funzione di un'anticipata esecuzione della pena, a fronte dei tempi lunghi e incerti della giustizia e delle contrapposte, pressanti aspettative di sicurezza e di legalità dei cittadini.

Dando ascolto al grido di allarme ripetutamente lanciato da ampi e più riflessivi settori dell'Università, dell'Avvocatura e della Magistratura, vanno restaurate le linee fisiologiche del processo penale moderno secondo criteri di efficienza, ridando respiro ai momenti della ricostruzione probatoria del fatto, della verifica dell'ipotesi di accusa e dell'accertamento della verità, 'al di là di ogni ragionevole dubbio', nel contraddittorio fra le parti e nel rispetto delle essenziali e irrinunciabili garanzie difensive.

Il **giusto processo** deve potersi muovere lungo binari procedurali solidi, efficienti e agili, sicché sia in grado, in tempi ragionevoli, definiti e certi, di dare risposta alle legittime ansie legalitarie e securitarie della collettività, senza che risulti tuttavia compromesso il nucleo forte delle garanzie e delle libertà dell'imputato, nella consapevolezza critica del carattere *'terribile'* e *'odioso'* del potere giudiziario, potere dell'uomo sull'uomo, che decide della libertà e della vita delle persone e che le garanzie possono solo limitare e non annullare (L. Ferrajoli, *Nove massime di deontologia giudiziaria*, 2013).

Non intendo ancora una volta riproporre in questa sede le riflessioni, già svolte in altre pubbliche occasioni, in tema di:

- definizione del processo nei casi di **particolare tenuità del fatto**, configurata come strumento di deflazione legato, come nei sottosistemi minorile e di pace, alla scarsa rilevanza e offensività del fatto, nel rispetto peraltro dei principi di legalità e di obbligatorietà dell'azione penale, mediante la configurazione tassativa dei presupposti (quali le modalità e l'occasionalità della condotta e l'esiguità delle conseguenze dannose o pericolose), la tutela della posizione procedimentale della persona offesa e, infine, il controllo del giudice;

- **sospensione del procedimento nei confronti degli imputati irreperibili**, da cui conseguirebbe, finalmente, l'eliminazione del giudizio contumaciale per cui l'Italia ha subito numerose condanne dalla Corte di Strasburgo;

- **prescrizione del reato**, la cui disciplina estende illogicamente i suoi effetti sul processo penale, mentre sarebbe corretto sterilizzarne l'operatività almeno dopo la sentenza di condanna di primo grado, assicurando poi termini celeri e certi per le eventuali fasi di impugnazione, la cui ingiustificata violazione non resti priva di conseguenze;

- **inammissibilità dell'appello per la manifesta infondatezza dei motivi di gravame**, perché, a parte ogni considerazione teorica circa l'utilità generale di 'filtri' alle impugnazioni, dopo l'intervento riformatore sulla inammissibilità dell'appello civile *'quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolto'* (cioè quando le ragioni che lo sostengono si prospettano manifestamente infondate), non appare coerente, attesa la comune *ratio* dell'istituto, una diversità del meccanismo dell'inammissibilità per l'appello penale.

Un'apposita **Commissione Ministeriale**, costituita con decreto del 10 giugno 2013 *"per elaborare una proposta di interventi in tema di processo penale"* e composta da magistrati, avvocati e docenti universitari, dopo avere proceduto alla ricognizione dei settori che presentano le più forti criticità nelle prassi applicative e necessitano dei più urgenti e mirati interventi legislativi, ha elaborato, con un alto livello di condivisione finale delle soluzioni, una serie di proposte di modifiche normative, le quali, presentate al Ministro della Giustizia e munite di articolato e relazione accompagnatoria, riguardano le distinte aree delle **'misure cautelari'**, dei **'procedimenti alternativi'**, delle **'impugnazioni'**, delle **'indagini preliminari'** e della **'particolare tenuità del fatto'**.

Gli interventi di riforma sono stati formulati in un'ottica di semplificazione, deflazione e razionalizzazione delle procedure e sono ispirati al fine di ripristinare condizioni di qualità ed efficacia del rito, nei settori in cui le disfunzioni si palesano più gravi.

Siamo convinti che essi, se realizzati, potrebbero recare un immediato beneficio, anche in tempi brevi, ai settori nevralgici specificamente considerati e, indirettamente, riequilibrare il complessivo funzionamento della macchina processuale, nell'intento di coniugarne l'efficienza, la ragionevole durata e le garanzie.

Le modifiche in materia di **misure cautelari** sono state intanto recepite nella proposta di legge Ferranti e altri, approvata il 9 gennaio scorso dalla Camera dei Deputati. Fermo restando il riconoscimento delle legittime esigenze di 'difesa sociale', essa appare mirata, per un verso, al ridimensionamento dell'area della coercizione in

carcere e alla più ampia applicazione delle misure alternative alla detenzione, e, per altro verso, al rafforzamento diretto o indiretto dell'obbligo motivazionale del provvedimento genetico della misura cautelare per gli aspetti più significativi, anche mediante la ridefinizione dei termini del giudizio di riesame e dei poteri decisorii di quel giudice.

In tale direzione sembra muoversi anche il recente decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013 che raccoglie il Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica dell'8 ottobre 2013 sull'indilazionabilità dell'adozione di misure legislative in grado di porre rimedio alla grave situazione carceraria e (per ottemperare agli obblighi prescritti dalle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e dalle sentenze della Corte edu 8/1/2013, Torregiani c. Italia, e della Corte cost. n. 279/2013) di incidere sulle condizioni di vita dei detenuti entro il 28 maggio 2014.

Esso prevede interventi che si sviluppano verso una duplice direzione: diminuire le presenze in carcere e rafforzare gli strumenti di tutela delle persone detenute o comunque sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Invero, la grave situazione di sovraffollamento degli Istituti di pena accomuna la totalità delle Case Circondariali di competenza della Corte d'Appello di Milano. Si conferma infatti anche quest'anno l'allarme relativo alla densità della popolazione carceraria, evidenziato dalla pesante e persistente distonia fra la capienza regolamentare e l'effettiva presenza (+48,19).

Si giustifica quindi la prevista riduzione di pena detentiva per le **violazioni di lieve entità della disciplina sugli stupefacenti**, attesa la cospicua presenza fra la popolazione carceraria di detenuti per siffatte violazioni.

Di immediata incidenza potrebbe rivelarsi l'ampliamento del beneficio della **liberazione anticipata**, anche se la necessità di accertare la sussistenza delle relative condizioni renderà l'istituto di più faticosa applicazione, dovendo il giudice di sorveglianza riesaminare nel merito i fascicoli relativi alle posizioni di tutti i detenuti per gli ultimi tre anni.

Si allarga inoltre la possibilità di applicare gli arresti domiciliari e la detenzione domiciliare con **mezzi di controllo elettronici**.

Quanto allo specifico settore della popolazione detenuta straniera, in Lombardia pari al 44% (contro il dato nazionale del 35%), lo snellimento della procedura di **espulsione dei cittadini extracomunitari** condannati potrà produrre una più sollecita identificazione e, conseguentemente, una più veloce espulsione degli stessi.

In tema di tutela dei diritti dei detenuti e in attuazione della citata prescrizione europea, che ha invitato l'Italia a disciplinare i ricorsi in modo da garantire la reale rimozione del pregiudizio e la riparazione del danno, va accolta con favore l'istituzione della figura del **Garante** dei diritti dei detenuti, insieme con la previsione che il magistrato di sorveglianza, accertata "la sussistenza e l'attualità del pregiudizio", possa ordinare all'amministrazione di porvi rimedio e, in caso di inerzia, di adottare provvedimenti di **ottemperanza**.

Va peraltro rilevato che - ancora un volta - una riforma di così impegnativa portata applicativa non è accompagnata da serie misure di sostegno, organizzative e finanziarie, idonee a garantirne il successo.

## Parte IV

### Il primato della legge, la giurisdizione e la legittimazione dei giudici

La stagione che viviamo (*l'inverno del nostro scontento*) è decisamente segnata da una profonda crisi del tradizionale modello ermeneutico di tipo giusrazionalistico e illuministico, fondato sui valori della accessibilità e conoscibilità della norma (all'interno di un sistema di comandi coattivi, ordinato e strutturato con metodo logico e razionale), per un verso, e della uniformità, prevedibilità e stabilità delle decisioni giudiziarie, per altro verso, in forza del quale al giudice era prescritto di conformare la sua attività al **principio di legalità**.

Secondo tale modello il giudice *'dice'* e non *'fa'* il diritto, è estraneo alla *governance* della realtà economico-sociale, è gestore delle regole non dello scopo.

Il giudice dell'età contemporanea si muove e decide, viceversa, con modalità nuove e originali di protagonismo creativo e di supplenza rispetto agli altri Poteri dello Stato, all'interno di un vero e proprio 'labirinto' di fonti legislative e di giurisdizioni, nazionali e sovranazionali (V. Manes, *Il giudice nel labirinto*, 2012). Egli è chiamato all'opera nel contesto del dinamico mutare delle variabili di riferimento - Carte dei diritti fondamentali, norme e decisioni - e del perenne conflitto fra interpretazioni conformi alla giurisprudenza delle varie Corti nazionali e sovranazionali, caratterizzato perciò dalla mobilità degli spazi di libertà dell'interprete.

Il fenomeno della dimensione largamente giurisprudenziale del diritto vivente, insieme con lo slittamento dei confini fra interpretazione e analogia, con la tendenziale dissoluzione del giudicato e con gli esiti dei più recenti studi di psicologia cognitiva circa i fattori irrazionali della decisione, mostra dunque l'attuale insufficienza e fragilità del principio di esclusiva soggezione del giudice alla legge, cui tradizionalmente si è ancorato il fondamento delle prerogative di **indipendenza e autonomia** dei giudici.

E però, dall'obiettiva constatazione che, in assenza di una ricomposizione equilibrata dei plurimi frammenti della 'legalità perduta' ad opera del legislatore nazionale o di quello europeo, il potere del giudice/interprete nella società moderna si è venuto progressivamente delineando in forme nuove e più penetranti, occorre pure trarre il logico corollario che all'accresciuto **potere** debba corrispondere un più alto senso di **responsabilità**.

Responsabilità che va declinata nell'adempimento non solo dei basilari e formali obblighi di terzietà, imparzialità e rispetto delle garanzie della difesa, ma anche di quelli,

sostanziali, concernenti la ragionevole durata della procedura, l'accurata ricerca delle prove, la rigorosa verifica dei fatti, la fedeltà agli atti del processo, la semplice, trasparente e coerente spiegazione, nella motivazione, delle ragioni giustificatrici della decisione, onde assicurare, nella trattazione del caso concreto, la reale efficacia della funzione esercitata.

Di qui l'esigenza di collegare saldamente la legittimazione del giudice alla costruzione di una figura professionale caratterizzata da più stringenti requisiti di capacità professionale e di etica del limite, in una parola di più spiccata **autorevolezza**, secondo il modello disegnato dal Consiglio consultivo dei giudici europei nella *Magna Charta dei Giudici* e dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella Raccomandazione (2010) 12 *'sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità'*, adottate entrambe il 17 novembre 2010.

Volendo parafrasare un suggestivo passo di Vitruvio all'inizio del libro I del trattato di età classica *"De architectura"* (S. Settis, *Il giuramento di Vitruvio*, in *Il Sole 24ore*, 12 gennaio 2014, p. 23), si potrebbe dire: *"La scienza dell'architetto [del giudice] richiede l'apporto di molte discipline e di conoscenze relative a svariati campi. Egli dev'essere in grado di giudicare i prodotti di ogni altra arte. La sua competenza nasce da due componenti: quella pratica e quella teorica. La 'fabbrica' consiste nell'esercizio continuato e ripetuto dell'esperienza costruttiva, che si concreta quando l'architetto [il giudice] di sua propria mano, sulla base di un disegno progettuale, realizza l'edificio desiderato. La 'ratiocinatio' consiste nella capacità di esporre e spiegare gli edifici, una volta costruiti con debita diligenza, secondo computi matematici e proporzionali. Solo chi padroneggia sia la pratica che la teoria è dotato di tutte le armi necessarie e può conseguire pieno successo (...)"*.

**Etica e conoscenza:** sembrano queste, dunque, le più salienti caratteristiche del giudice ideale.

A tal fine possono soccorrere taluni percorsi per così dire virtuosi, quali: - l'adeguato funzionamento dell'apparato organizzativo di supporto all'attività giudiziaria; - la selezione rigorosa dei dirigenti; - la riduzione delle asimmetrie mediante la definizione di schemi procedurali ispirati alle *best practices* e l'utilizzo di paradigmi metodologici condivisi dalle professioni legali; - la reciproca contaminazione all'interno della comunità di riferimento del ceto dei giuristi, mediante l'implementazione di un linguaggio e di una cultura omogenei a tutti i protagonisti del processo; - l'aggiornamento dei saperi nella formazione culturale e professionale, allargata alle implicazioni teoriche e culturali delle nuove tecnologie.

Un ruolo significativo può svolgere, inoltre, l'adesione effettiva delle prassi processuali e delle condotte extraprocessuali alle **regole di deontologia professionale**, dettate dalle leggi e dai regolamenti dell'Ordinamento giudiziario e dal Codice etico della

Magistratura, che prescrivono laboriosità, diligenza, impegno, equilibrio, rispetto delle parti e dei difensori, attenzione all'ascolto delle ragioni degli altri, leale collaborazione con le Istituzioni dello Stato, moderazione nel linguaggio, sobrietà e riservatezza, anche nei rapporti con i *media*. E però non già nell'ottica limitata e autoreferenziale delle valutazioni di professionalità, della progressione nella carriera, dell'attribuzione o conferma di incarichi direttivi, né tantomeno della mera responsabilità disciplinare.

Occorre essere consapevoli, tuttavia, che siamo solo agli inizi di una fase storica che si annuncia caratterizzata, per un tempo ancora lungo, da mobilità, eclettismo e gigantismo interpretativo della giurisprudenza.

I giudici, per un verso, sono comunque chiamati ad operare *hic et nunc*, nel cuore di una drammatica crisi economica e sociale e in vista del risultato concreto della tutela dei diritti fondamentali della persona o, talora, sotto le spinte eterogenee della prevenzione generale; per altro verso, devono aprire la mente a un più ampio orizzonte, prefigurandosi e scartando il rischio di “*avallare prassi giudiziarie illiberali e antigarantiste*”, per via dello sconfinamento istituzionale o della torsione del metodo e dei canoni ermeneutici, e di arrecare un “*indebolimento delle stesse fonti di legittimazione della giurisdizione*” (L. Ferrajoli, *Nove massime di deontologia giudiziaria*, 2013).

D'altra parte, non è dato intravedere, oltre la declinazione delle nuove ‘Carte dei diritti’, la solida risposta riformatrice del legislatore, nazionale o sovranazionale, che sia diretta a temperare l'immanente tensione fra il principio di legalità e il diritto giurisprudenziale, in funzione della auspicata ri-costruzione di un più razionale ordine delle cose.

Vorrei concludere aprendo i cuori alla speranza che la Giustizia, un servizio essenziale per il funzionamento della democrazia e per il bene della società, possa essere amministrata con la necessaria profondità di respiro e con minore affanno, senza il peso dei numeri e l'ansia di un efficientismo di tipo meramente aziendalistico, ma altresì, nello stesso tempo, senza gratuite denigrazioni, sistematiche delegittimazioni o inaccettabili attacchi al prestigio e alla credibilità dell'Istituzione nel suo complesso, alla quale i Cittadini si rivolgono fiduciosi che le loro aspettative di legalità, i loro bisogni e i loro diritti possano trovare ascolto, attenzione, pronta e giusta considerazione.

## INDICE

Presentazione	1
---------------	---

### **Parte I**

#### **I servizi e le attività della Corte di Appello**

Le risorse umane	2
I. La giustizia civile	
I.1 La Corte di Appello: il settore civile	4
I.2 La Corte di Appello: il settore lavoro	9
I.3 L'andamento e le caratteristiche della giustizia civile e del lavoro nel Distretto	13
II. La giustizia penale	
II.1 La Corte di Appello	17
II.2 Uffici GIP e GUP del Distretto	26
II.3 I Tribunali del Distretto	29
II.4 Gli Uffici di sorveglianza e il carcere	35
II.5 La giustizia minorile	38
III. I Giudici di pace e i Magistrati onorari	42
IV. Il Consiglio Giudiziario	44
V. La revisione delle circoscrizioni giudiziarie	47
VI. Le iniziative strategiche e le innovazioni	50

### **Parte II**

#### **Efficienza, qualità ed efficacia della giurisdizione**

II.1 La giurisdizione della Corte di Appello fra quantità, qualità ed efficacia	56
II.2 La città di Milano e la 'cultura della legalità'	58

### **Parte III**

#### **Le riforme (possibili e utili) della giustizia civile e penale**

III.1 ... in materia civile	60
III.2 ... in materia penale	64

### **Parte IV**

<b>Il primato della legge, la giurisdizione e la legittimazione dei giudici</b>	<b>70</b>
---	-----------





