

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, 26 gennaio 2013

In memoria di Alberto Caperna

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

Introduzione

Ringrazio e saluto cordialmente gli illustri ospiti che oggi ci onorano della loro presenza: i rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura e del Ministro della Giustizia, le Autorità religiose, civili e militari, le Forze dell'Ordine, la Stampa, gli Avvocati, italiani e europei, i tanti amici.

Rivolgo un saluto particolarmente affettuoso a Ernesto Lupo, Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione, al quale siamo tutti riconoscenti per la testimonianza di sapienza giuridica e di etica professionale resa in cinquant'anni di servizio nella Magistratura italiana.

La mia speciale gratitudine va innanzi tutto al **Personale** amministrativo per il gravoso impegno che assolve quotidianamente, talora in condizioni precarie, dimostrando spirito di sacrificio, senso di appartenenza all'Istituzione e consapevolezza dei valori dell'efficienza e della qualità del servizio che l'Amministrazione deve offrire alla collettività.

Quanto agli **Avvocati**, il ruolo e la funzione dei quali sono coessenziali alla giurisdizione, con grande soddisfazione vedo ricomposto il tavolo della giustizia dopo la grave frattura dell'anno precedente e rilevo, con spirito di riconoscenza, l'esemplare clima di dialogo e di collaborazione che connota in questo distretto i rapporti fra Magistratura e Avvocatura, con riguardo ai Protocolli di procedura, all'Ufficio del giudice, all'operosa partecipazione al Consiglio Giudiziario, alla Formazione professionale, al significativo supporto organizzativo e finanziario nei settori in cui è più marcata la scarsità delle risorse.

Un saluto affettuoso e riconoscente va infine ai **Magistrati** i quali, in silenzio e in condizioni difficili, sono impegnati ad attuare la giurisdizione nell'obiettivo condiviso di offrire risposte giuste e rapide alle crescenti aspettative di legalità del mondo produttivo e del lavoro e della società civile. E ciò soprattutto nella presente fase storica, in cui larghe fasce della popolazione stanno subendo la durezza di una grave e prolungata crisi economica che, di riflesso e sensibilmente, incide sulle forme e sui contenuti dell'attività giurisdizionale.

Parte I

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

Innanzitutto le **risorse umane**.

Il personale della Corte d'Appello al 31 dicembre 2012 è composto da 290 unità: **107 magistrati e 183 unità di personale amministrativo**. Il rapporto teorico tra personale amministrativo e magistrati è di 1,71, in lieve peggioramento se confrontato con il dato dell'anno precedente (1,85). Il rapporto reale, che tiene conto del personale effettivamente presente in Corte, al netto dei 'comandati' presso altri enti, dei non presenti per 'distacchi' sindacali o per prolungate aspettative etc., è ancora più svantaggioso perché scende a 1,66 unità per ogni magistrato.

Solo una quota di tale personale esercita le funzioni di supporto allo svolgimento dei processi civili e penali, dato che una parte è impegnata al servizio dell'Ufficio e del Distretto con funzioni di natura amministrativo-contabile.

Al 30 giugno 2012 le unità con esclusiva funzione di supporto ai processi ammontavano a 103, alle quali si aggiungeva una decina di ausiliari. In conclusione, il rapporto tra magistrati e personale di diretta collaborazione ai processi era **di poco superiore all'unità (1,051)**, valore considerato palesemente insufficiente rispetto alle esigenze.

Dai dati aggiornati a dicembre risulta che nel 2012 hanno prestato servizio presso la Corte di Appello di Milano **107 magistrati**: il Presidente della Corte, 17 Presidenti di Sezione e 89 Consiglieri. La pianta organica prevede 123 unità. Il tasso di scopertura del personale togato è pari al 13%, in linea con la media nazionale. A settembre 2012 sono stati trasferiti quattro nuovi Consiglieri che concorrono a coprire, anche se in parte, le vacanze di organico.

La percentuale femminile dei Consiglieri, che l'anno scorso era pari al 55%, è ora del 61% ed è superiore alla media italiana, che si attesta al 43%, mentre la quota femminile dei Presidenti di Sezione si riduce al 29%.

Ai Consiglieri della Corte e ai componenti onorari e popolari che integrano i Collegi giudicanti nelle controversie agrarie, nei giudizi relativi ai minorenni (14 unità a fine giugno 2012) e nei processi celebrati dalla Corte di Assise di Appello, si aggiungono tre magistrati distrettuali giudicanti (previste in organico 8 unità), destinati

a sostituire provvisoriamente i magistrati giudicanti del Distretto eventualmente impediti per malattie, gravidanze, o impegnati nell'assolvimento di altri incarichi.

Per quanto riguarda il **personale amministrativo**, al dicembre 2012 lo stesso risulta composto da 183 unità formalmente in servizio, con un tasso di scopertura del 19,4% rispetto alla pianta organica che prevede 1 Dirigente e 227 unità.

In concreto, nel periodo di osservazione gennaio/dicembre 2012, comprendendo anche il personale ausiliario, hanno lavorato in media presso la Corte 173 unità.

I dati disponibili a giugno 2012 evidenziano che il 63% del personale amministrativo (113 su 179) è direttamente impiegato nei **'processi di lavoro primari'** (attività di diretto supporto ai processi civili e penali, di esecuzione e di recupero delle spese di giustizia), mentre il 37% segue i **'processi lavorativi di supporto'**, attinenti alla gestione della 'macchina amministrativa'.

Si stima che tale ripartizione (63%-37%) sia parzialmente sbilanciata in favore dei processi 'di supporto' e in lieve peggioramento (era infatti 65%-35%) rispetto all'anno passato.

Tuttavia, va considerato che la Corte di Appello è tenuta a garantire anche lo svolgimento di attività pure istituzionali ma estranee all'esercizio della giurisdizione quali la gestione degli esami di abilitazione alla professione forense e il funzionamento degli uffici elettorali. La gestione di tali compiti contribuisce a innalzare la quota del personale di magistratura e amministrativo dedicato ai 'processi lavorativi di supporto', mentre l'allocazione in altre sedi di tali attività comporterebbe significative economie di scala per il servizio giustizia.

Le donne sono in netta maggioranza: 135 su 186, cioè il 73% del totale.

L'età media del personale è elevata (solo il 17% circa ha meno di 40 anni, e quasi la metà - il 46%- ne ha più di 50) e consegue al fatto che negli ultimi dieci anni non sono stati banditi concorsi per l'assunzione di nuovi dipendenti. Il **'fattore età'** rappresenta, nell'immediato futuro, una criticità dal punto di vista organizzativo poiché parte del personale può andare in pensione nei prossimi 2-3 anni, con conseguente riduzione del personale in servizio.

Va sottolineato, anche per quest'anno, l'impegno mostrato dal personale in termini di presenze effettive sul totale dei giorni lavorativi: nell'ultima unità di tempo in

osservazione, il tasso di assenza netto dal lavoro (cioè il numero dei giorni di assenza complessivi ad esclusione di ferie e maternità, in rapporto al totale dei giorni lavorativi annui) è stato del 4,1%, e quello lordo (comprensivo di ferie e maternità) del 10,9%, di gran lunga inferiore a quello del precedente anno giudiziario.

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 costringono l'apparato di giustizia ad operare in stato di emergenza per garantire i servizi essenziali.

E' un problema di numeri ma anche di qualità delle persone. La politica governativa di riduzione dei posti di lavoro nel settore pubblico è ispirata all'idea che, in un quadro di efficienza, l'evoluzione tecnologica dovrebbe compensare la riduzione del numero delle persone impiegate, com'è avvenuto in altri settori produttivi; ma, per assicurare parametri di adeguata funzionalità, negli altri settori la riduzione degli organici è stata accompagnata da strategie di mobilità, di prepensionamento e di parziale recupero dei decrementi con assunzioni giovanili. Nel settore giudiziario non è stata fatta né l'una né l'altra cosa, con il risultato che l'età media del personale è particolarmente elevata. Sicché, in termini prospettici, perdurando il blocco del *turn over*, la situazione è preoccupante perché nei prossimi anni si rischia di avere uffici non solo sguarniti di personale ma, soprattutto, il cui patrimonio di competenze, esperienze, prassi operative è destinato a deperire progressivamente per effetto della sua mancata trasmissione a nuove leve, non essendo le pratiche innovative effettivamente partecipate da chi ha un orizzonte lavorativo di pochi anni.

Di talché, a fronte della cronica carenza del personale amministrativo, sembra doversi indicare, come unica e urgente via d'uscita prima del collasso definitivo, la riallocazione in questo nevralgico settore dell'Amministrazione dello Stato di quella parte del personale degli Enti locali (Regioni, Province, Comuni), che risulti esuberante o collocato in mobilità. Insomma, sarebbe auspicabile una decisa politica di **mobilità** del personale, con una più equa, razionale ed efficiente redistribuzione nelle varie Amministrazioni dello Stato e degli Enti locali.

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 soggetti svantaggiati interessati a effettuare esperienze di *training on the job* (con particolare priorità per i giovani in cerca di prima occupazione, i disoccupati, i 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.

I. La giustizia civile

I.1 La Corte di Appello: il settore civile

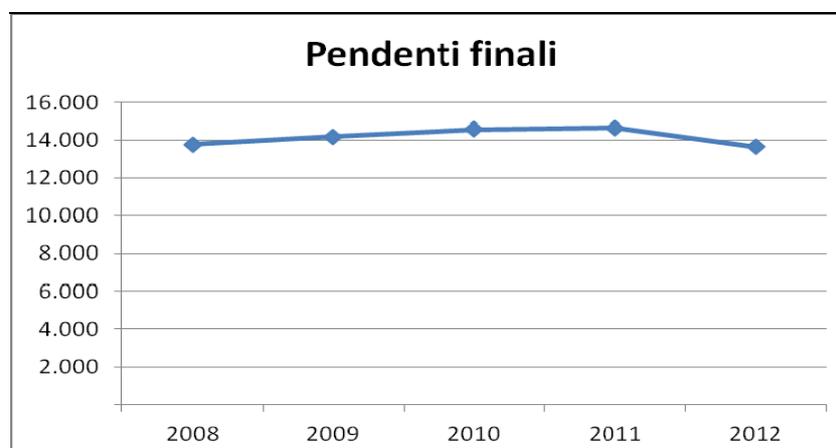
Come già illustrato nel Bilancio di responsabilità sociale a consuntivo dell'anno 2012 e nel programma di gestione per l'anno 2013, il settore civile della Corte ha registrato una significativa **inversione di tendenza** rispetto al precedente anno.

Si evidenzia infatti un forte decremento dell'arretrato (-6,9%): al 31 dicembre 2012 i procedimenti pendenti sono circa 13.600 contro 14.642 di quelli pendenti al 31 dicembre 2011. Si è registrata inoltre una diminuzione delle sopravvenienze (-6,6%).

Al 31 dicembre 2012 **l'indice di ricambio**, cioè il rapporto tra definiti e sopravvenuti riportato a cento, si è attestato al 119%, registrando una costante crescita nel 2012 (al 30.6.2012 era pari al 107,75%) e un netto miglioramento rispetto all'anno precedente (98%). Il tasso di ricambio raggiunto ha permesso di ridurre l'arretrato, come si evince dall'analisi delle pendenze finali.

Flusso dei procedimenti civili

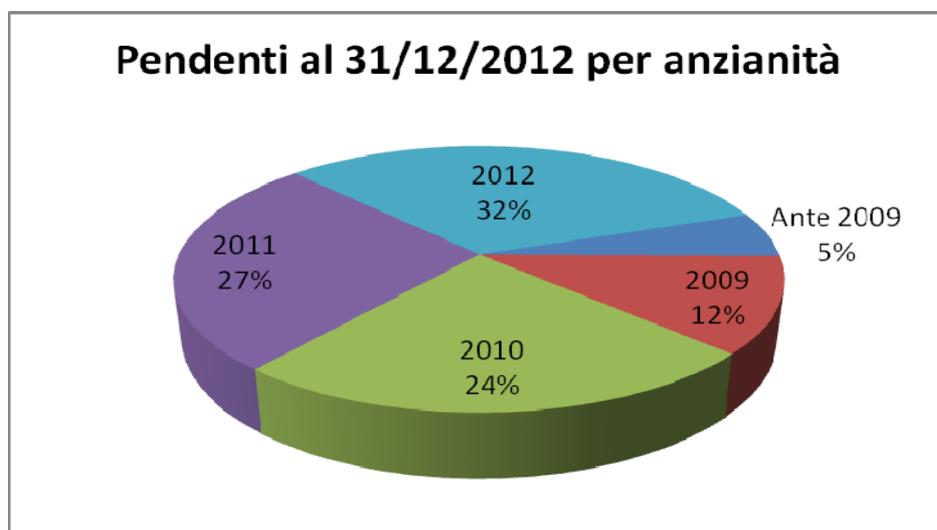
Materia civile	2008	2009	2010	2011	2012	Variazione % 2012 su 2011
Pendenti iniziali	13.593	13.777	14.175	14.560	14.641	0,6%
Sopravvenuti	5.704	5.833	6.053	5.747	5.369	-6,6%
Definiti	5.545	5.427	5.668	5.660	6.374	12,6%
Pendenti finali	13.752	14.183	14.560	14.647	13.636	-6,9%
Tasso di ricambio	97	93	94	98	119	20,5%



L'incremento di produttività raggiunto nel settore civile è il risultato congiunto degli interventi correttivi, tra i quali un più razionale equilibrio dei carichi di lavoro delle Sezioni, mediante una diversa distribuzione delle materie, e dell'impegno dei singoli magistrati anche nell'utilizzo di strumenti normativi, quali le sentenze 'contestuali' ex art. 281 *sexies* c.p.c., introdotte pure nel giudizio d'appello (pari nel 2012 a 131 pronunce).

Per il prossimo anno giudiziario, si prevede di poter raggiungere una seppur contenuta ulteriore riduzione delle pendenze anche attraverso la corretta applicazione del c.d. 'filtro in appello' previsto dall'art. 54 del d.l. 22 giugno 2012 n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012 n. 134 (c.d. decreto 'Sviluppo'), che assegna al giudice d'appello il compito di scrutinare l'ammissibilità dell'impugnazione, secondo il parametro della ragionevole probabilità di accoglimento della stessa.

La maggior parte dei processi pendenti al 31 dicembre 2012 (pari all'83%) si riferisce a fascicoli iscritti nei tre anni precedenti, mentre solo il 17% dei fascicoli è stato iscritto prima del 2010. Solo due sono i processi tuttora pendenti risalenti a iscrizioni anteriori al 2008, legati a vicende del tutto particolari.



L'oggetto di controversia più ricorrente è rappresentato, anche per quest'anno, dai contratti e dalle obbligazioni, con una sopravvenienza di ben 1.799 fascicoli per questa tipologia. Seguono le controversie in materia di responsabilità extracontrattuale (551) e di proprietà (359).

I flussi relativi alle specifiche tipologie mostrano un andamento differenziato - anche se nella maggior parte delle controversie si conferma una diminuzione delle pendenze finali - riconducibile soprattutto alla contrazione del numero delle cause sopravvenute e all'incremento dell'indice di definizione per le vertenze legate ai contratti e alle obbligazioni, alla responsabilità professionale, alla responsabilità extracontrattuale, alle cause per i contratti di locazione e di comodato.

Aumentano invece solo le **pendenze finali** relative alle impugnazioni dei lodi arbitrali.

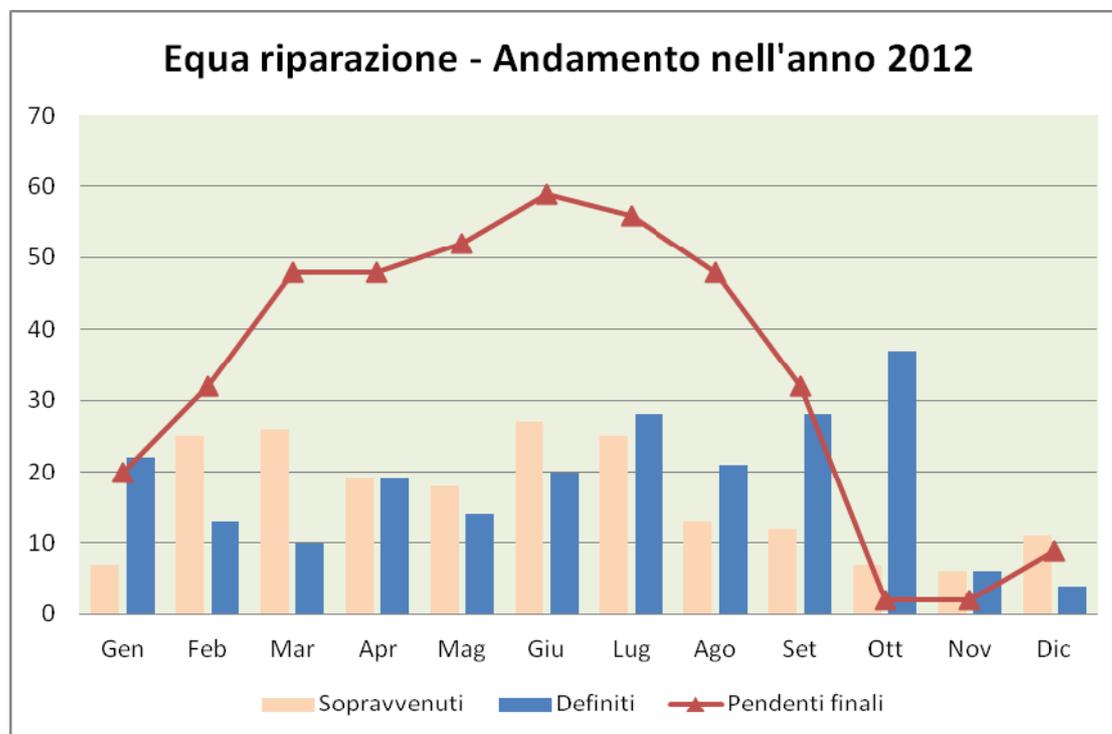
Materia	Anno 2011				Anno 2012			
	Pendenti iniziali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Pendenti iniziali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali
Appello cognizione ordinaria	12.909	4.154	4.001	13.062	13.062	3.885	4.698	12.249
- tra i quali Contratti e obbligazioni	6.534	1.994	1.752	6.776	6.776	1.799	2.046	6.529
- tra i quali Mediazione	165	64	41	188	188	36	53	171
- tra i quali Responsabilità professionale	456	124	131	449	449	116	133	432
- tra i quali Diritti reali e possesso (Proprietà)	1.467	473	478	1.462	1.462	359	517	1.304
- tra i quali Fallimento	678	309	370	617	617	286	407	496
- tra i quali Locazione e comodato	733	243	257	719	719	177	283	613
- tra i quali Responsabilità extracontrattuale	1.923	590	700	1.813	1.813	551	807	1.557
- tra i quali Successioni	231	88	89	230	230	77	102	205
Impugnazione lodi arbitrali nazionali art.828 c.p.c.	170	65	48	187	187	67	56	198
Appello Marchi e Brevetti	198	98	73	223	223	69	99	193

Si registrano ancora pendenze più elevate nelle Sezioni prima e quarta, mentre si conferma l'andamento positivo della Sezione famiglia e minori che presenta, negli ultimi anni, un calo dei carichi pendenti e un numero di fascicoli esauriti superiore ai pervenuti, con un tasso di ricambio pari al 111% nel 2012.

Nel 2012 si è registrata, in controtendenza rispetto agli ultimi anni, una lieve riduzione nelle sopravvenienze dei **procedimenti di volontaria giurisdizione** che ricomprendono, oltre alla materia della famiglia, ambiti diversi ed eterogenei quali le opposizioni alle sanzioni amministrative (della Banca d'Italia o della Consob) e disciplinari (degli Ordini professionali) e le richieste di indennizzo per l'irragionevole durata dei processi (c.d. Legge Pinto).

Materia	2011				2012			
	Pendenti iniziali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Pendenti iniziali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali
Famiglia (delibazioni)								
Contenzioso	23	15	17	21	21	9	17	13
Non Contenzioso	12	19	18	13	13	20	19	14
Impugnazione famiglia (separazioni e divorzi)								
Contenzioso	207	184	194	197	197	164	174	187
Non Contenzioso	90	102	83	109	109	87	109	87
Impugnazione in materia minorile								
Contenzioso	4	4	4	4	4	1	4	1
Non Contenzioso	129	185	202	112	112	203	211	104
Volontaria giurisdizione	41	86	105	22	22	85	85	22
Impugnazioni volontaria giurisdizione	315	446	456	305	305	403	484	224
Esecutorietà lodi arbitrali stranieri art.839 c.p.c.								
Contenzioso	9	13	4	18	18	2	15	5
Non Contenzioso	0	16	16	0	0	4	4	0
Equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo L.89/01	80	151	196	35	35	196	222	9
Appello Diritto Societario camerale	4	1	1	4	4	0	2	2

Grazie a un costante incremento della produttività **in materia di equa riparazione**, sulla quale si è concentrato l'impegno, anche personale, della Presidenza della Corte, continua il sensibile calo delle pendenze, praticamente azzerate.



Va segnalato, anche quest'anno, il dato positivo rappresentato dalla modesta percentuale di ricorsi per Cassazione avverso le sentenze civili emesse dalla Corte di Appello, pari al 21%, ancora in diminuzione rispetto agli anni precedenti.

Preme sottolineare, a dimostrazione dell'elevata qualità del lavoro svolto, che la percentuale di accoglimento dei ricorsi (totale o, nella maggior parte dei casi, parziale) è pari al 22,4% e decisamente inferiore a quella nazionale del 31,8%.

L'indice di stabilità delle decisioni rappresenta un parametro al quale la Corte rivolge la massima attenzione. Infatti, la frequenza dei casi nei quali la decisione non viene modificata nelle successive fasi del giudizio esprime la capacità di incidere in modo rapido e stabile nel ripristino della situazione violata.

La stabilità della decisione rafforza inoltre l'idea della prevedibilità della stessa, concetto questo che disincentiva il ricorso all'impugnazione 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. In definitiva, 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.

Il parametro qualitativo della stabilità delle decisioni, emesse peraltro in tempi 'ragionevoli', è testimoniato dal numero assai modesto di ricorsi presentati ai sensi della legge n. 89/2001 (Legge Pinto) in relazione al distretto di Milano.

I dati sui procedimenti decisi dalla Corte di Appello di Brescia, territorialmente competente, sono riportati nella seguente tabella.

Corte d'Appello di Brescia	A.G. 2009/2010	A.G. 2010/2011	A.G. 2011/2012
Pendenti iniziali	56	64	46
Sopravvenuti	98	103	178
Definiti	90	100	132
Pendenti finali	64	67	92

Anche se si tratta di un numero di procedimenti esiguo rispetto al totale dei ‘definiti’ da tutti gli Uffici giudiziari del Distretto nella stessa fascia temporale di riferimento (421.750), si registra una crescita delle procedure (178 a fronte delle 103 dell’anno precedente) che rafforza l’attenzione apprestata per contenere i tempi della giustizia a tutela del cittadino.

Peraltro, 111 delle 178 iscrizioni dell’ultimo lasso temporale in esame non riguardano lo svolgimento dell’attività giurisdizionale del Distretto di Milano perché sono relative alla ritardata attività della giurisdizione amministrativa o contabile del medesimo Distretto.

L’evidenziato aumento, nel corso degli anni e sino al 2011, delle pendenze complessive si è riverberato sull’aumento della **durata delle cause**: la trattazione degli affari civili è passata, in termini di mesi, da una media di 28,7 del 2010 a 30,8 del 2012.

Come si evince dalla tabella sottostante, il tempo medio necessario per la definizione dei procedimenti si attesta, nell’ultimo anno, a quasi 31 mesi per i giudizi civili e a 21 per la materia Lavoro e previdenza.

DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI CIVILI DELLA CORTE D’APPELLO DI MILANO

Durata		2010	2011	2012
Procedimenti Civili	Durata Effettiva	28,7	29,9	30,8
	Formula di magazzino	29,5	31,0	28,9
Lavoro e Previdenza	Durata Effettiva	21,9	24,3	21,4
	Formula di magazzino	22,6	29,1	23,7

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: $(pendenti\ iniziali + pendenti\ finali) / (sopravvenuti + definiti) \times 365$.

Contrariamente a quanto si registra nel settore penale, **il tempo di definizione dei procedimenti civili è quasi uguale nel tempo.**

Il fenomeno si spiega col fatto che nel settore civile, nella generalità dei casi, non vengono adottati criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti, fissati secondo l’ordine cronologico. Per tale ragione la durata dei procedimenti secondo la ‘formula di magazzino’, che consente di tener conto non solo dei procedimenti conclusi ma anche dei tempi di giacenza dei procedimenti non ancora giunti a sentenza, si conferma praticamente identico perché la data di iscrizione della procedura determina la fissazione della data della relativa trattazione (il primo procedimento in ingresso è anche il primo a essere trattato).

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

A dicembre 2012 la Corte ha redatto il **Programma per la gestione dei procedimenti civili** volto allo smaltimento dell'arretrato, come previsto dall'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, convertito in legge n. 111 del 2011.

La complessa procedura dettata da tale normativa, tuttora in corso ed estesa al settore penale, ha comportato un'analisi della situazione esistente, dei tempi medi di esaurimento dei procedimenti nei vari settori, delle risorse disponibili in termini di organico e della loro produttività, al fine di fissare gli obiettivi realizzabili sulla base dei carichi di lavoro esigibili e delle effettive risorse.

Con il contributo dei Presidenti delle Sezioni civili e dei Consiglieri, e con il prezioso apporto dei funzionari statistici, la redazione del Programma di gestione ha permesso, secondo una nuova prospettiva progettuale, di gettare le basi per la futura programmazione triennale affidata al DOG e di organizzare la trattazione degli affari con il duplice obiettivo di promuovere la definizione degli stessi nel minor tempo possibile.

L'analisi della produttività media dei magistrati ha evidenziato che ciascun Consigliere nell'ultimo quadriennio ha prodotto 92 sentenze (con un *range* compreso tra 79 e 106 sentenze) e 51 definizioni con altra modalità (con un *range* compreso tra 44 e 59 procedimenti).

Quali **obiettivi tendenziali di rendimento medio dell'ufficio** sono stati indicati: quanto al settore civile, la definizione di almeno 100 sentenze per Consigliere e di 50 sentenze per Presidente di Sezione; quanto al settore Lavoro e Previdenza, la definizione di almeno 130 sentenze per Consigliere e di 75 per il Presidente di Sezione (oltre gli altrimenti definiti nella misura di 70 procedimenti a testa), nonché la riduzione progressiva della durata dei procedimenti civili entro 30 mesi e di quelli di lavoro e previdenza entro 18 mesi.

La Corte prevede inoltre di continuare lo smaltimento delle cause più risalenti, cercando di esaurire entro il 2013 innanzitutto le cause iscritte prima del 2010 (circa 3700 di civile e 350 di lavoro e previdenza) e poi le cause iscritte nel 2010 (ulteriori 3600 di civile e 2000 di lavoro e previdenza), specie nelle Sezioni che hanno procedimenti meno risalenti, nonché tutti i procedimenti che appaiono di 'pronta

soluzione' come quelli a seguito di conciliazione o transazione extraprocessuale. Mantenendo la produttività raggiunta nell'ultimo anno giudiziario si stima una riduzione della durata attorno al 4%.

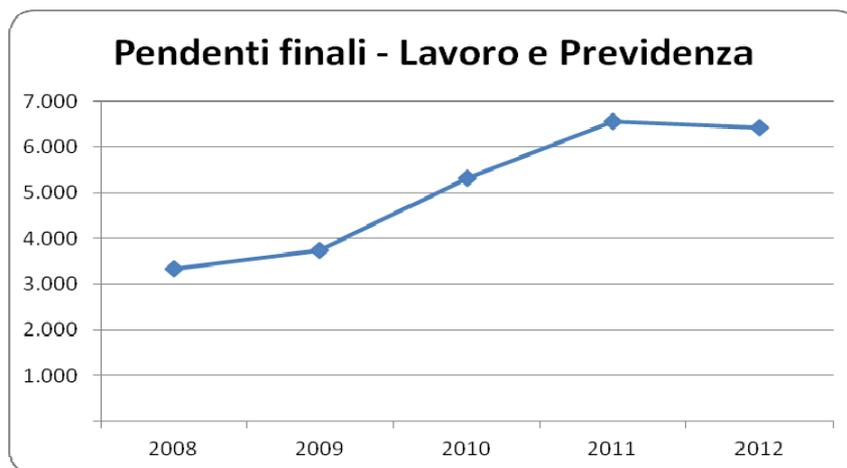
I **criteri di priorità** contemplano, oltre alla definizione delle cause iscritte prima del 2011, le cause per le quali venga ravvisata l'inammissibilità dell'appello, quelle definibili con sentenza contestuale ex art. 281 *sexies* c.p.c., le cause seriali, quelle di competenza delle Sezioni in materia di Impresa e di Famiglia e Minori, le cause di licenziamento (L. n. 92/2012).

Gli obiettivi e i criteri di priorità sono quindi indirizzati a ridurre nel complesso la durata dei procedimenti, contemperando lo smaltimento delle pendenze più risalenti con la definizione delle sopravvenienze, senza che ne resti penalizzato il settore penale nella distribuzione delle risorse.

I.2 La Corte di Appello: il settore lavoro

Al 31 dicembre 2012 il numero dei fascicoli pendenti in materia di lavoro e previdenza è pari a 6.426 procedimenti, inferiore però ai 6.530 di inizio anno.

Il grafico che segue evidenzia l'allarmante andamento delle pendenze del settore lavoro e previdenza fortemente crescente sino al 2011 e finalmente in leggera flessione nel 2012.



Il dato conferma la situazione tuttora molto preoccupante della Sezione lavoro, con un aumento delle sopravvenienze che, arrestatosi nel 2011, è tornato a crescere del 5,7% nel 2012. La graduale e costante **crescita delle sopravvenienze**, passate da

2.188 dell'anno 2009 a 3.229 del 2012, ha registrato un preoccupante **aumento delle pendenze finali**, passate da 3.740 fascicoli pendenti al 31.12.2009 a 6.426 procedimenti del 31.12.2012. Tale dato rappresenta una quota assai significativa rispetto al totale delle pendenze del settore civile, dal momento che costituisce quasi il 38% dei procedimenti sopravvenuti e il 32% delle pendenze finali.

Nel 2012, tuttavia, nonostante la pesantezza delle condizioni, si è registrato un aumento della produttività rispetto al 2011 dell'82%.

Il **tasso di ricambio**, e cioè il rapporto percentuale tra i procedimenti definiti e quelli sopravvenuti nell'unità di tempo considerato, pur avendo contribuito - per il suo basso indice - all'aumento delle pendenze, ha registrato un significativo miglioramento, passando da **82% del 2009, a 50% nel 2010, 60% nel 2011 e 103% del 2012**.

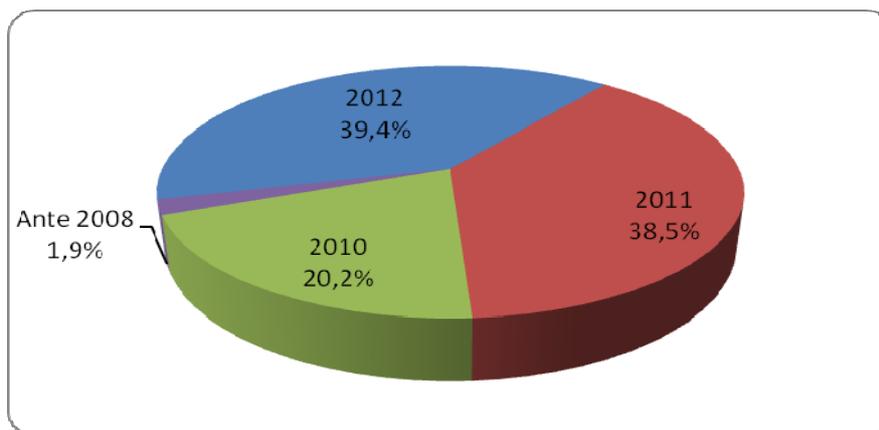


Tale dato ha consentito **per la prima volta** di registrare un arresto nella crescita dell'arretrato e di ipotizzare per il 2013, con una produttività media pari a quella riscontrata lo scorso anno, **una stabilizzazione delle pendenze**.

Passando a esaminare più puntualmente la **tipologia del contenzioso**, si osserva che il perdurare della situazione di crisi economica, sentita in misura particolarmente accentuata nel tessuto delle imprese lombarde sia nel settore privato che in quello pubblico, è motivo del forte incremento del numero di cause relative a licenziamenti e a richieste di adeguamento retributivo e di risarcimento del danno che, insieme alle cause legate al lavoro precario (1.338 nel solo lavoro privato), rappresentano quasi il 50% delle cause pendenti complessivamente nel settore lavoro e previdenza.

Tra esse assumono un peso rilevante le controversie intentate nei confronti delle grandi realtà del settore privato e pubblico: in particolare, oltre 1.250 sono riconducibili al contenzioso dei precari della scuola, oltre 600 al comparto del trasporto aereo e oltre 150 sono i procedimenti contro Poste Italiane.

La composizione del ruolo per anno registra una concentrazione della pendenza per il 78% nel 2011 e nel 2012.



La consapevolezza di questa criticità ha indotto la Presidenza della Corte ad adottare **provvedimenti correttivi molto importanti** quali, già nel dicembre 2011, l'applicazione endodistrettuale turnaria di due magistrati per il primo semestre 2012 e, più recentemente, l'applicazione di due magistrati distrettuali.

Nel febbraio 2012 è stato definito un piano di smaltimento specifico di 1.080 cause seriali e semi-seriali (MIUR e Poste) esteso a tutti i magistrati del settore civile della Corte.

Tuttavia l'aumento di produttività è stato appena sufficiente per contrastare l'incremento delle pendenze che potrebbero subire un ulteriore aggravamento a causa delle recenti riforme in tema di lavoro, con conseguente rischio di allungamento dei tempi di definizione delle cause.

E' per questo che la Presidenza, nel predisporre il programma di gestione, ha ritenuto necessario, accogliendo sul punto le osservazioni proposte dai Consiglieri della Sezione, procedere in via prioritaria a un'approfondita **analisi del c.d. 'magazzino'**, consapevole che, solo all'esito di un'operazione di verifica effettiva delle cause pendenti, sarà possibile gestire ordinatamente il ruolo, previa identificazione delle verosimili macro- e micro-serialità e riunione di tali cause, fin dal

momento della originaria assegnazione, ottimizzando i tempi, riducendo le pendenze e consentendo il formarsi di uniformi indirizzi giurisprudenziali.

Tale preliminare attività consentirà anche di individuare le eventuali ulteriori misure finalizzate a razionalizzare l'assetto organizzativo delle risorse e conseguire un indice di ricambio che superi l'unità e una durata che migliori progressivamente i livelli dell'ultimo anno.

Occorrerebbero tuttavia interventi di **ampliamento dell'attuale pianta organica della Sezione Lavoro**, del tutto inadeguata a far fronte alle peculiari esigenze che caratterizzano il Distretto milanese.

Come si evince dai dati riportati nel Bilancio Sociale, il **confronto con le Corti d'Appello di Brescia, Genova, Torino e Venezia**, rappresentative della realtà industriale del Nord Italia, evidenzia gli aspetti peculiari ambrosiani.

L'aumento delle sopravvenienze è stato più marcato a Venezia, Brescia e Milano, a differenza di Torino e Genova, dove le sopravvenienze nell'ultimo triennio si sono ridotte.

Il rapporto tra sopravvenienze e magistrati in organico è particolarmente sfavorevole per la sede milanese (384 procedimenti per magistrato a Milano, rispetto ad esempio ai 168 di Torino).

Significativa è anche la differente composizione delle cause sopravvenute, con una percentuale del 12% di vertenze di previdenza a Milano rispetto al 44,5% di Torino e al 46% di Genova, sicché la Corte milanese 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 d'Appello.

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

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 **436.132**.

Con riferimento **ai soli Tribunali** le sopravvenienze ammontano a **271.162**, in lieve diminuzione (-0,5%) rispetto all'anno precedente.

Il numero dei **procedimenti pendenti** è pari a **216.812** e il totale delle cause sopravvenute nel Distretto è di 64 ogni mille abitanti, leggermente in aumento rispetto all'anno precedente.

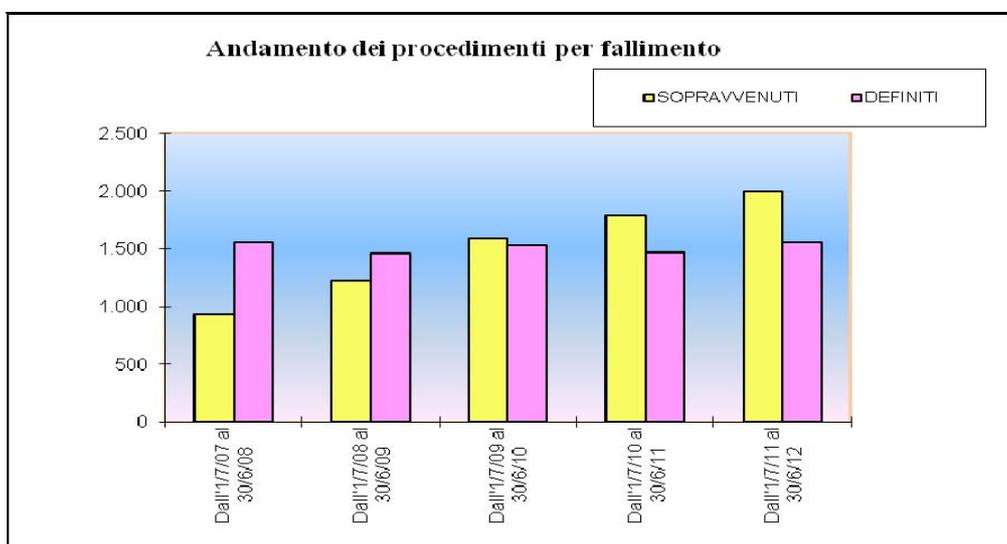
Flusso dei procedimenti nei Tribunali del distretto

Materia	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti finali	Variazione sopravvenuti rispetto anno precedente
Cognizione ordinaria	33.467	41.432	74.343	-13,3%
Appello cognizione ordinaria	801	700	1.578	6,7%
Diritto Societario	157	481	170	12,1%
Marchi e Brevetti	321	387	852	-12,1%
Agraria	34	38	45	-12,8%
Famiglia	21.372	21.835	10.438	-6,1%
Procedimenti speciali	100.515	101.389	17.180	1,7%
Volontaria giurisdizione	39.885	38.842	34.899	4,4%
Lavoro	17.617	17.317	12.006	3,6%
Previdenza	1.875	2.811	1.850	-43,0%
Fallimenti	1.998	1.555	9.056	11,6%
Concordati preventivi e amministrazioni controllate	194	164	473	3,2%
Istanze di fallimento	4.769	4.772	1.422	2,8%
Procedimenti esecutivi mobiliari	36.649	34.193	22.061	5,2%
Procedimenti esecutivi immobiliari	11.508	7.252	30.439	2,3%
Totale complessivo	271.162	273.168	216.812	-0,5%
Dati anno precedente	272.655	261.356	224.055	
Variazione	-0,5%	4,5%	-3,2%	

Certamente l'andamento dei procedimenti civili sopravvenuti nel corso degli ultimi anni riflette i cambiamenti indotti dalla **crisi economica e finanziaria che attraversa l'Italia**. Infatti, nonostante la diminuzione complessiva dei procedimenti sopravvenuti, aumentano quelli relativi alle vertenze connesse alla crisi, quali le istanze

di fallimento (+ 2,8%), i fallimenti (+ 11,6%), i procedimenti esecutivi mobiliari (+ 5,2%) e immobiliari (+ 2,3%), il contenzioso legato al mondo del lavoro (+3,6%) e al diritto societario (+12,1%), i procedimenti relativi ai concordati preventivi e all'amministrazione concordata (+ 3,2%). Diminuiscono, viceversa, i procedimenti relativi ai marchi e brevetti (-12,1%) e, soprattutto, quelli in materia previdenziale (- 43,0%), tipologie che derivano entrambe dall'attività di impresa.

Dai Tribunali del Distretto si è rilevato un generale aumento delle cause di esecuzione immobiliare (in particolare Busto Arsizio, Como, Milano e Monza) e, sempre in relazione alle segnalate difficoltà economiche, delle procedure fallimentari (Busto Arsizio, Milano, Monza, Varese) e delle cause di lavoro (Busto Arsizio, Como, Pavia e Vigevano).



Quanto alla **durata dei procedimenti**, la cognizione ordinaria si definisce in primo grado mediamente in 22 mesi, il lavoro e la previdenza in 8-9, i divorzi in 7 e le separazioni in 6 mesi, l'esecuzione mobiliare in 8, le esecuzioni immobiliari in 42 e i fallimenti in oltre 5 anni.

Il **Tribunale di Milano** richiama l'attenzione sull'aumento dei fallimenti e delle procedure concorsuali, delle procedure esecutive volte al recupero coattivo di crediti non soddisfatti, dei procedimenti sommari di convalida di licenza e di sfratto, in particolare per morosità, per uso abitativo o diverso, chiaro indice del disagio sociale riferito al bene primario della casa, e infine delle cause di lavoro.

Si tratta di settori colpiti dalle difficoltà economico-finanziarie della congiuntura nazionale, che ha gravemente influenzato i carichi di lavoro delle Sezioni che si occupano dell'attuazione coattiva delle pretese creditorie.

Gli aumenti in tali materie risultano infatti generalizzati anche negli altri uffici del Distretto.

Particolarmente evidente è **la crisi del mondo del lavoro**, che si traduce in un numero di cause pari, a Milano, a un terzo di tutte quelle iscritte nello stesso anno.

Si evidenzia poi un significativo incremento delle controversie di pubblico impiego (Lodi e Lecco). Il **Tribunale di Lecco**, in particolare, sottolinea il dato di nuova emergenza (non sussistendo nella precedente statistica) del numero di tali procedimenti (288), quasi doppio rispetto a quelli sopravvenuti in materia di lavoro privato (154), in parte addebitato alla recente instaurazione di numerose controversie in materia scolastica aventi ad oggetto la stabilizzazione di rapporti di lavoro 'precari'.

Generalizzato anche il decremento del numero di controversie previdenziali (in controtendenza il Tribunale di Como). Tale variazione in diminuzione è stata ricollegata all'avvento della disposizione di cui all'art. 445 *bis* c.p.c. che ha introdotto un 'filtro' valutativo (accertamento tecnico preventivo obbligatorio) circa il requisito sanitario per le controversie in materia di invalidità e inabilità.

Il **Tribunale di Como** segnala inoltre l'aumento dei ricorsi ai procedimenti cautelari e a quelli sommari ex art. 702 *bis* c.p.c. che ha consentito di ottenere, in tempi brevi, una risposta alla domanda di giustizia.

Altro generalizzato aumento riguarda le pratiche per la nomina degli **amministratori di sostegno**, dove viene richiesta particolare attenzione all'informazione, alla raccolta dei dati e alla formazione degli incaricati di questo delicato servizio. Il **Tribunale di Lecco** ricollega il fenomeno all'opera di divulgazione compiuta in questi anni, mediante incontri, convegni, cicli di lezione per gli operatori ecc., in collaborazione con gli enti territoriali e le associazioni di volontariato.

Il **Tribunale di Sondrio** evidenzia, quale efficace servizio nei confronti della comunità locale, la creazione di una rete di collegamento (informativa, documentativa e telematica), tra gli uffici del Tribunale della volontaria giurisdizione (uffici che si occupano di tutele, interdizioni e inabilitazioni, di tutela di persone minorata, di amministrazioni di sostegno) e gli Enti e le comunità locali, che ha consentito di configurare l'Ufficio giudiziario quale terminale di una predisposizione di pratiche e documenti in un luogo più vicino alle persone che hanno bisogno di tale assistenza, sopperendo ai tempi di collegamento tra un lato e l'altro della valle.

Nel settore famiglia il **Tribunale di Busto Arsizio** evidenzia gli effetti altamente positivi per l'acquisita consapevolezza della gravità delle conseguenze connesse alla cessazione della convivenza e comunione tra coniugi e per la conseguente maturità nel gestire la situazione, soprattutto in presenza di prole minore, favorita da una partecipazione più attiva delle istituzioni pubbliche (consultori e mediatori familiari), operanti nel settore, e dalla stessa attività degli avvocati, generalmente proficua nell'ambito della composizione dei conflitti e delle problematiche della coppia in crisi, anche grazie all'impegno profuso per diffondere l'istituto della mediazione attraverso convegni di sensibilizzazione del Foro locale.

Il **Tribunale di Pavia** segnala il consistente aumento delle controversie in materia di locazione, delle dichiarazioni di fallimento (dato significativo ove si pensi che il relativo circondario non si caratterizza come polo industriale) e delle cause relative ad incidenti stradali, fenomeno da mettere presumibilmente in connessione, dal punto di vista sociale, con i reati riscontrati per abuso di sostanze alcoliche e psicotrope. Evidenzia tuttavia la buona risposta degli uffici giudicanti del circondario che, anche in virtù di un organico di giudici finalmente completo, riesce ad eliminare più procedimenti civili di quelli pervenuti nell'arco dello stesso anno, ad esempio per quanto concerne i procedimenti contenziosi ordinari (sopravvenuti nell'anno 865,

eliminati 1040) e, comunque, ad eliminare in tutti i settori un numero pressoché equivalente ai sopravvenuti.

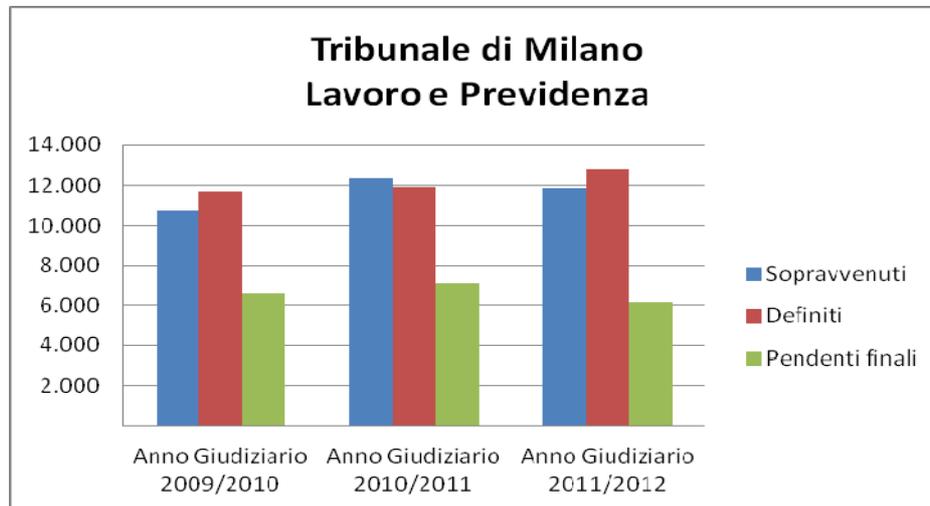
Il **Tribunale di Milano** evidenzia, anche quest'anno, il significativo fenomeno delle controversie aventi ad oggetto posizioni e beni giuridici di particolare e attuale importanza. Si conferma la tutela, in primo luogo, del cittadino-consumatore. Infatti, oltre alle tradizionali controversie in tema di responsabilità nella compravendita, mantiene un costante rilievo la tutela degli interessi diffusi, attuata non tanto con il ricorso alle *class actions*, ma con azioni ordinarie volte a realizzare la tutela del consumatore, in particolare nel settore farmaceutico (c.d. importazioni parallele, con prospettazione di danni alla salute derivanti dall'impropria composizione del farmaco).

Rilevanti sono le azioni *antitrust* promosse specie nel settore della telefonia (operatori della telefonia mobile, italiani, europei, coreani ed americani nei confronti dell'impresa che opererebbe in Italia in posizione dominante), nel settore energetico e dei trasporti, sia inerenti l'occupazione degli spazi aeroportuali (SEA), sia le tariffe del trasporto marittimo (Moby/Saremar). Va altresì ricordato il procedimento che ha visto contrapposte Samsung e Apple per l'introduzione nel mercato italiano di nuovi modelli.

Assumono, altresì, particolare incidenza i ricorsi in materia di protezione internazionale e sussidiaria (asilo politico), promossi avanti il Tribunale di Milano in sede di impugnazione dei provvedimenti della Commissione Territoriale presso la Prefettura di Milano, nonché gli interventi adottati a seguito di ricorsi antidiscriminazione, ricollegati agli effetti della 'emergenza Libia' che ha portato, nel breve volgere di qualche mese, all'arrivo in Italia di circa 35.000 persone, richiedenti protezione internazionale, ripartite nei centri di ospitalità su tutto il territorio nazionale.

Resta confermato, per il Tribunale di Milano, il dato indicativo della consolidata diminuzione della pendenza dovuta alla costante capacità del settore civile di smaltire un numero di procedimenti superiori alle sopravvenienze. Nell'ultimo anno, infatti, a fronte di 145.365 nuovi procedimenti (dato complessivo di tutti i procedimenti civili), vi è stato l'esaurimento di 146.775 cause.

Anche quest'anno va segnalato il rimarchevole impegno dei Giudici della Sezione lavoro che sono riusciti a ridurre ulteriormente l'arretrato (da 7086 a 6128 procedimenti nell'anno giudiziario 2011/12) e i tempi di durata dei processi, dimezzati nel giro di pochi anni da 12,8 mesi del 2007 a 6,4 mesi del 2012.



Il positivo risultato del settore civile esprime una tendenza che, già indicata nella relazione dello scorso anno, costituisce l'obiettivo dei progetti di innovazione e di telematizzazione del settore, che sono illustrati nel Bilancio Sociale del Tribunale e che hanno riguardato vari profili organizzativi attinenti, in particolare, al Processo Civile Telematico e alla riorganizzazione delle cancellerie civili.

Pressoché tutti i Tribunali del Distretto lamentano rilevanti **scoperture dell'organico di magistrati**, superiori al 20%, specialmente negli uffici di minori dimensioni (Vigevano, Voghera e Sondrio) e in quelli da più tempo scoperti (Como, Varese, Lecco). Alcuni reiterano la denuncia di insufficienza delle piante organiche (Busto Arsizio, Varese, Tribunale per i Minorenni).

Per sopperire a tale situazione, particolarmente critica in alcune realtà, **si è intensificata l'utilizzazione dei giudici onorari.**

Il **Tribunale di Sondrio** segnala che alla carenza di personale giudicante nella sezione distaccata si è efficacemente ovviato solo grazie all'attenta e fattiva collaborazione dei giudici onorari che sostituiscono, per tutte le materie delegabili, i magistrati assenti. Evidenzia inoltre di avere delegato anche le attività istruttorie di giudice tutelare (sottolineando come la recente rimediazione del C.S.M. sulla questione abbia reso evidente la legittimità di tale affidamento di funzioni) e di avere

trasferito e riassegnato tutte le cause civili di valore superiore a 15.000 euro alla sede centrale, con provvedimento che ha ottenuto il consenso dell'Ordine degli Avvocati.

Anche il **Tribunale di Lodi** evidenzia l'apporto positivo dei GOT in servizio all'attività giudiziaria del circondario, soprattutto in relazione alla sostituzione in udienza dei giudici assenti per maternità o altro, ovvero del Giudice civile applicato alla sezione penale.

Generalizzate sono anche le segnalazioni di carenza del personale amministrativo, spesso in ruoli di dirigenza (in particolare Busto Arsizio, destinato ad accorpate quattro Sezioni distaccate, Lecco e Tribunale per i Minorenni).

Sulla **media-conciliazione** solo Varese e Sondrio forniscono risultati ritenuti soddisfacenti, ma certamente ancora lontani dal costituire un aiuto nella prevenzione e definizione delle controversie civili.

II. La giustizia penale

II.1 La Corte di Appello

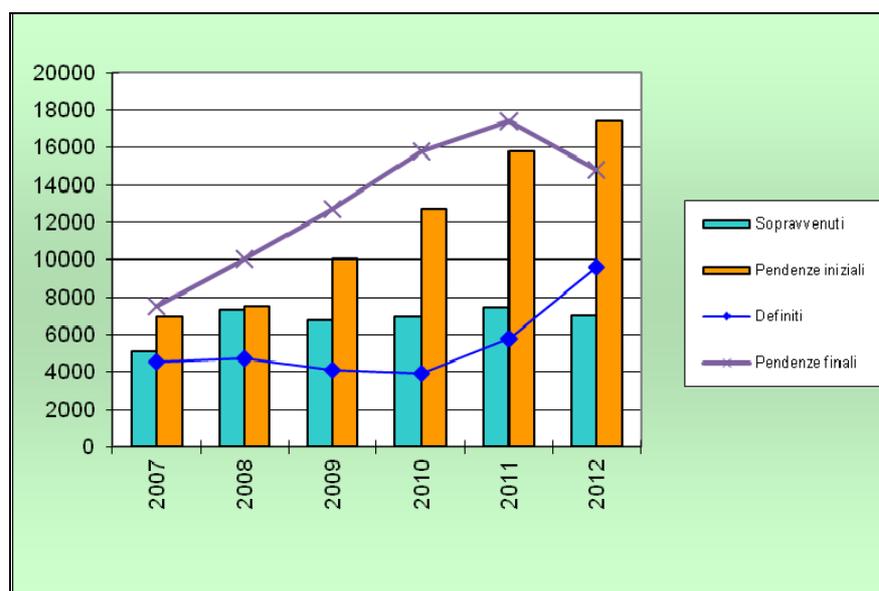
Anche quest'anno i dati registrati sollecitano numerose riflessioni.

A fronte dei 5.804 procedimenti definiti nel 2011, nell'anno 2012 il numero delle definizioni è cresciuto sino a 9.590 procedimenti, con un aumento della produttività in un solo anno di circa il 65%. Per la prima volta quest'anno le definizioni sono state nettamente superiori alle sopravvenienze dei procedimenti. Ciò ha comportato che le **pendenze finali**, in crescita esponenziale dal 2006 (6.957) al 2011 (17.414) **sono finalmente diminuite** sino a 14.832 del 31 dicembre 2012. Va però rimarcato che, comunque, dal 2006 al 2012 il numero dei procedimenti pendenti risulta raddoppiato, passando da 6.955 a 14.832.

Procedimenti penali in giudizio presso la Corte di Appello

Anno	Pendenze iniziali	Sopravvenuti	Definiti	Pendenze finali
2008	7490	7317	4737	10070
2009	10070	6785	4123	12732
2010	12732	6957	3899	15790
2011	15790	7428	5804	17414
2012	17414	7008	9590	14832

Il grafico che segue riporta la marcata curva che rappresenta visivamente la importante riduzione delle pendenze finali registrata nel 2012.



Pur se il rapporto tra i procedimenti pervenuti (7.008) e quelli definiti (9.590) risulta ribaltato rispetto a quello dell'anno precedente (7.428 sopravvenuti e 5.804 definiti), tanto che quest'anno il tasso di ricambio è stato finalmente positivo e pari al 136,8%, residua tuttavia un gran numero di procedimenti non definiti, anche se in termini meno allarmanti rispetto agli anni precedenti. Nel solo 2012 le pendenze finali sono passate da 17.414 a 14.832.



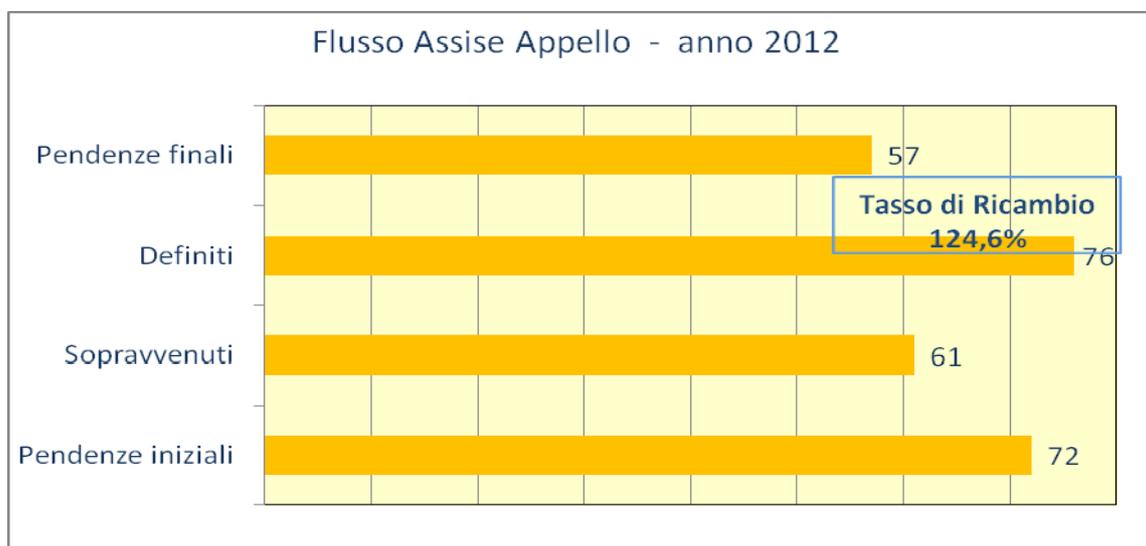
Dalla disaggregazione dei dati relativi alle **Corti di Assise** e alla **Sezione Penale Minori** emerge che i procedimenti pendenti innanzi alle Corti di Assise sono in diminuzione rispetto all'omologo dato dell'anno precedente, passando da 72 a 57, ed è anche cresciuta la capacità di definizione dei processi, da 65 a 76.

La riduzione del numero dei procedimenti pendenti costituisce un dato di notevole rilievo se si tiene conto del fatto che le sopravvenienze, 49 nel 2009, sono cresciute sino a 61 nell'anno in corso. La constatata minore pendenza di processi in attesa di definizione, nonostante l'incremento di quelli pervenuti, rivela la capacità mostrata dalle due Sezioni della Corte di Assise di utilizzare proficuamente le risorse per fronteggiare il maggior carico di lavoro.

Procedimenti presso le Corti di Assise di Appello

Anno	Pendenze iniziali	Sopravvenuti	Definiti	Pendenze finali
2008	45	47	54	38
2009	38	49	44	43
2010	43	80	53	70
2011	70	67	65	72
2012	72	61	76	57

Il progresso registrato in tale settore viene sintetizzato dal parametro rappresentato dal tasso di ricambio che si colloca in zona nettamente positiva attestandosi sul valore del 124,6%.



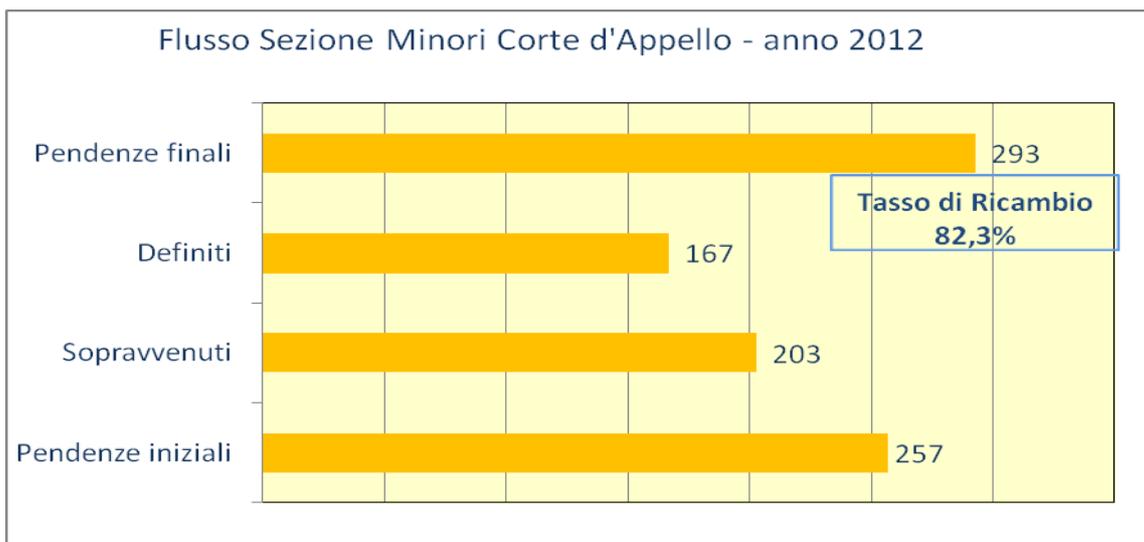
Il numero dei procedimenti penali sopravvenuti alla Sezione Minori ha registrato nell'ultimo anno un apprezzabile aumento (120 nel 2011 e 203 nel 2012). Anche in tale settore è aumentata la capacità di definizione dei procedimenti: 111 nel 2011 e 167 nel 2012.

Procedimenti penali presso la Sezione Minori della Corte di Appello

Anno	Pendenze iniziali	Iscrizioni	Definiti	Pendenze finali
2008	121	124	80	165
2009	165	120	104	181
2010	181	176	109	248
2011	248	120	111	257
2012	257	203	167	293

L'incremento di produttività non è stato però in grado di assorbire l'impatto del numero di procedimenti pervenuti (203). Di conseguenza, nonostante l'aumentata produttività della Sezione, anche quest'anno le pendenze finali sono aumentate passando da 257 procedimenti nel 2011 a 293 nel 2012.

Il rapporto negativo tra i valori ora richiamati viene espresso dal tasso di ricambio, inferiore a 100 e pari a 82,3%.



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

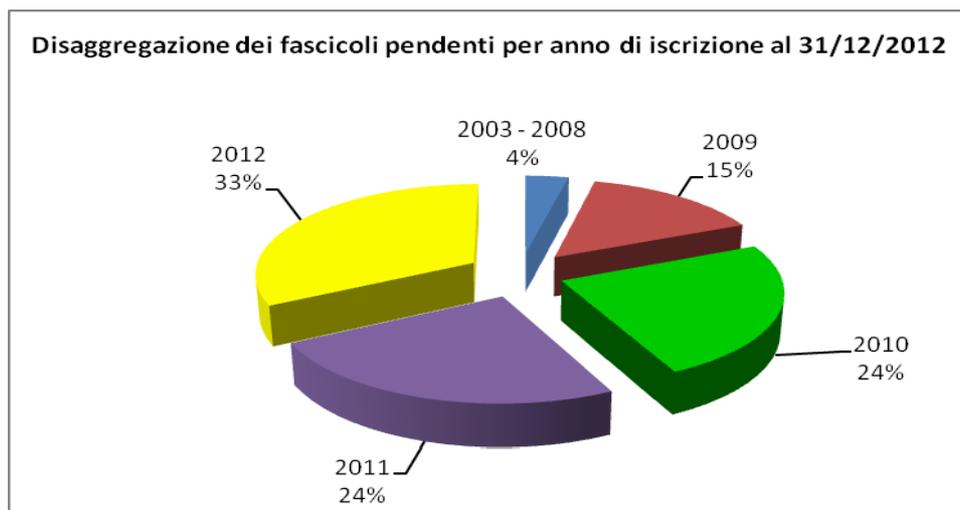
Durata media dei fascicoli penali

Durata media (mesi)	2008	2009	2010	2011	2012
	13,7	14,0	15,8	22,3	28,3

Pur se inizialmente può sorprendere, il fenomeno dell'incremento del tempo medio di definizione dei procedimenti registrato quest'anno è causato dalla maggiore produttività conseguita in tale 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 il risultato della crescita del tempo medio di definizione dei processi; risultato solo apparentemente negativo perché la media statistica risente l'incidenza derivante dai procedimenti iscritti da più lungo tempo e solo ora definiti.

Il grafico che segue rappresenta la ripartizione per anno di iscrizione dei procedimenti pendenti in Corte.



Va precisato tuttavia, che i giudizi che riguardano almeno un imputato sottoposto a misura coercitiva, trattati secondo un criterio di priorità, sono stati definiti in tempi molto più brevi e inferiori 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 2012 in meno di 3 mesi (2,8). Invece, i fascicoli relativi a imputati non sottoposti a custodia cautelare che nel 2010 duravano poco meno di due anni (21,9 mesi), nel 2012 hanno impiegato in media due anni e sette mesi (31,4 mesi) per venire a conclusione: termini questi comunque largamente inferiori alle originarie, più pessimistiche, previsioni elaborate nel 2010/2011 sulla durata prognostica dei procedimenti (anni 4 e 3 mesi).

Lo schema che segue riporta i risultati dei rilievi statistici che sono stati commentati.

Durata media dei fascicoli penali 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	27,0	3,3	22,3
2012	31,4	2,8	28,3

L'Ufficio statistico ha elaborato la durata prognostica dei procedimenti di qui a tre anni nel caso in cui il numero dei procedimenti sopravvenuti e di quelli definiti si mantenesse costantemente in misura pari alla media degli ultimi tre anni. La

proiezione è lusinghiera perché colloca la durata media dei procedimenti in poco più di 2 anni.

Ecco lo schema riassuntivo del numero dei procedimenti sopravvenuti, di quelli definiti e delle pendenze finali registrati negli ultimi 3 anni.

Corte d'Appello	Movimento	anno 2009	anno 2010	anno 2011
	Sopravvenuti	6957	7428	7008
	Definiti	3899	5804	9590
	Pendenze finali	15790	17414	14832

La tabella che segue riporta i risultati dell'elaborazione prognostica.

Proiezione a 3 anni	Sopravvenuti	media ultimi 3 anni	7131
	Definiti	media ultimi 3 anni	6431
	Pendenze finali	valore ultimo anno	14832
	Durata prognostica		2,3

L'impegno a migliorare l'efficienza della Corte non è stato agevolato dall'indice di scopertura del personale togato e amministrativo.

Tornando all'esposizione dei tratti problematici che si traggono dalla 'fotografia' della domanda giudiziale, bisogna rilevare che rappresentano fattori di rallentamento complessivo della risposta giudiziaria il numero dei c.d. **maxi-procedimenti** - relativi a più di 15 imputati ovvero a più di 40 capi di imputazione - pervenuti alla cognizione della Corte di Appello. I maxi-procedimenti, che a seguito di una modifica tabellare introdotta nel 2012 comprendono anche le associazioni per delinquere ex art. 74 d.P.R. n. 309/1990, nel corso di quest'anno sono stati 37.

Le **parti civili** sono state presenti nel 18,8% dei procedimenti iscritti nel 2012 e, tra questi, il 22% ha visto la partecipazione di più di una parte civile.

Fra i fattori che incrementano l'attività del settore penale della Corte vanno menzionate, in particolare, l'accentuata produttività dei giudici di I grado e l'abrogazione legislativa del c.d. patteggiamento in appello.

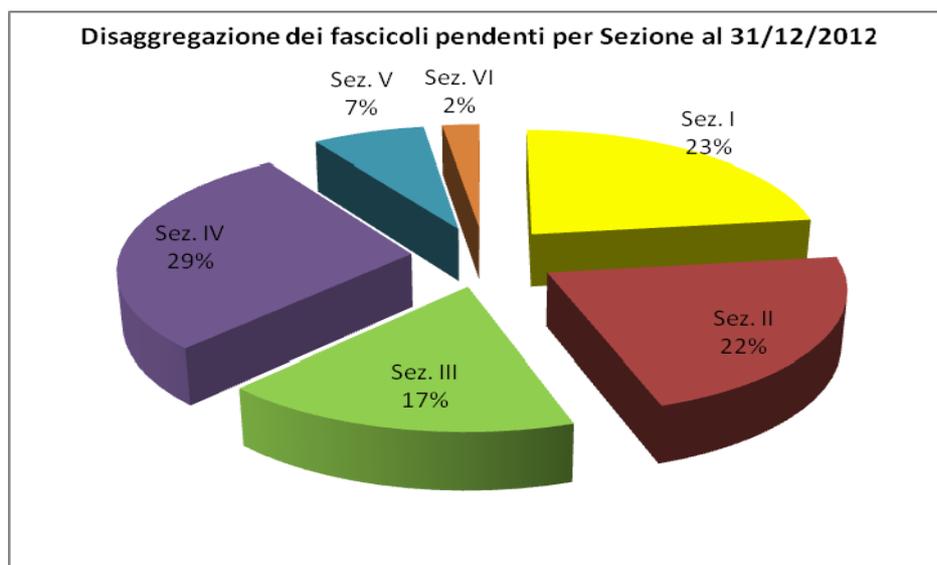
Nel corso del 2012 si è decisamente intervenuto sull'efficienza della struttura penale della Corte, avvalendosi del prezioso contributo di conoscenza fornito dalla Commissione Flussi.

Conferendo concreta attuazione all'impegno che era stato preannunciato nella Relazione inaugurale dello scorso anno si è proceduto a rivisitare la ripartizione delle materie fra le varie Sezioni penali al fine di perequare i carichi di lavoro tra le stesse. Con tre successivi provvedimenti, due dei quali adottati nel 2012, sono stati ridistribuiti tra le Sezioni 2.578 processi.

A seguito dell'aumento del numero dei giudici chiamati a comporre la Sezione V, è stata incrementata la competenza della stessa, attribuendole anche la gestione di procedimenti di competenza ordinaria, alleggerendo in tal modo il carico delle rimanenti Sezioni, in particolare della II Sezione, da tempo in affanno.

E' stata altresì istituita una Sezione stralcio a progetto, composta dai Presidenti e dai Consiglieri delle due Sezioni della Corte di Assise di Appello con assegnazione complessiva di 800 procedimenti.

Il grafico che segue rappresenta la distribuzione dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 fra le cinque Sezioni della Corte alle quali si è aggiunta la Sezione stralcio.



I magistrati del settore penale, operando nel solco degli indirizzi contenuti nella recente Circolare del C.S.M. relativa alla predisposizione delle Tabelle per il prossimo triennio (cfr., in particolare, il paragrafo 34.3), hanno dedicato un

particolare impegno nel **‘filtro’ preventivo delle impugnazioni**. Tale scrutinio ha portato all’aumento del numero delle pronunce di ammissibilità degli appelli, passate da 323 del 2011 a 1.192 del 2012 e all’incremento delle dichiarazioni di estinzione dei reati per prescrizione, cresciute da 556 del 2011 a 1.885 del 2012.

Sarà necessario migliorare gli strumenti valutativi per determinare l’effettivo indice di difficoltà dei singoli procedimenti (valore ponderale del procedimento), operazione, questa, utile per giungere alla corretta suddivisione tra le Sezioni di omogenei carichi di lavoro e per individuare in modo ottimale l’attribuzione delle materie di competenza specifica di ogni Sezione.

In tale contesto il Programma di gestione dei procedimenti penali già predisposto (art. 37 d.l. n. 98/2011, conv. in l. n. 111/2011), unitamente al Documento Organizzativo Generale e alle proposte tabellari per il triennio 2014/16, rappresentano appuntamenti istituzionali di significativo approfondimento e studio, finalizzati a ridisegnare in termini di migliore efficienza l’architettura fondamentale della Corte di Appello.

Quanto al parametro della **stabilità** delle decisioni, i dati acquisiti relativamente al numero dei ricorsi in Cassazione che sono stati proposti sono molto confortanti. Nel 2012 la Corte di Appello ha definito 9.590 processi. Nello stesso lasso temporale i ricorsi presentati in Cassazione sono stati 2.007, pari a poco più del 20% di quelli definiti. Ebbene, nello stesso anno la Corte di Cassazione ha dichiarato inammissibile il 66% dei ricorsi presentati avverso sentenze penali della Corte milanese, respingendone il 21%. In pratica, solo con riguardo al 13% dei ricorsi proposti la Cassazione ha annullato totalmente o parzialmente le sentenze di appello, in un numero complessivo pari al 3% del totale delle decisioni.

II.2 Uffici GIP e GUP del Distretto

Dei circa 84.369 procedimenti pervenuti agli Uffici Gip e Gup del Distretto nel periodo 1° luglio 2011/30 giugno 2012 le registrazioni dei procedimenti definiti ammontano a 79.683, con una pendenza finale in leggero aumento rispetto a quella dell’anno precedente che è cresciuta da 63.022 nel 2011 a 63.555 quest’anno.

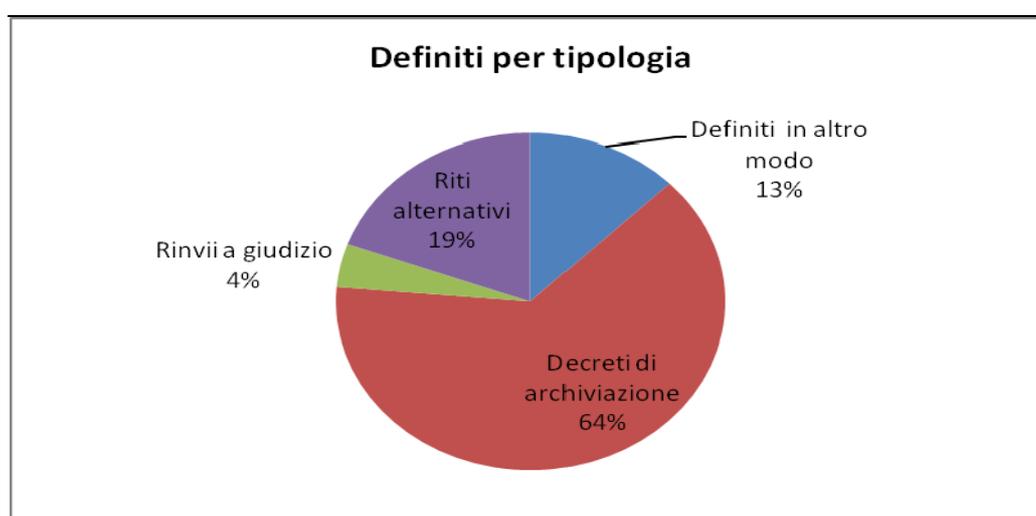
Per consentire la lettura disaggregata dei dati per singolo Circondario si riporta lo schema seguente che reca nell'ultima riga orizzontale le variazioni in aumento dei procedimenti sopravvenuti, di quelli esauriti e delle pendenze finali rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente.

Circondario	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti finali
Busto Arsizio	6.696	6.019	8.281
Como	7.712	7.609	4.484
Lecco	3.270	3.981	2.493
Lodi	3.732	2.547	4.860
Milano	39.057	37.466	23.290
Monza	9.171	8.362	3.824
Pavia	3.678	4.799	1.922
Sondrio	2.532	2.405	722
Varese	5.028	3.807	9.565
Vigevano	1.608	1.379	1.312
Voghera	1.885	1.309	2.802
TOTALE	84.369	79.683	63.555
Variazione rispetto allo scorso anno	-15,7%	-14,3%	0,8%

Quanto agli 84.369 procedimenti trattati, 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 15.523 procedimenti, pari al 19%, sono stati definiti con riti alternativi e soltanto 3.296, circa il 4%, con decreti di rinvio a giudizio.

A tale proposito torna utile riportare due schemi riassuntivi.

La rappresentazione grafica che segue illustra la percentuale delle specifiche modalità di definizione rispetto al totale dei procedimenti esauriti.



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.). Assume rilievo il fatto che circa un terzo (5.344) dei procedimenti trattati con riti alternativi sono stati definiti entro sei mesi e il 60% (9.258) entro un anno.

Mette conto rilevare che nel 2011 i valori registrati sono stati migliori: 6.706 quelli definiti entro 6 mesi e 10.108 entro un anno.

Tempi di definizione dei procedimenti

Definiti per durata	Definiti in altro modo	Decreti di archiviazione	Rinvii a giudizio	Riti alternativi
entro 6 mesi	6.373	38.906	1.566	5.344
da 6 mesi a 1 anno	2.047	5.570	1.168	3.914
da 1 a 2 anni	1.426	5.088	461	4.513
oltre 2 anni	228	1.226	101	1.752
Totale	10.074	50.790	3.296	15.523

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 una riduzione della produttività, passando da 43.102 definizioni del 2011 a 37.466 del 2012. Anche le sopravvenienze sono diminuite del 14%, passando da 45.465 a 39.057.

Si segnala l'aumento dei provvedimenti definitivi a seguito di riti alternativi (1.359 per giudizi abbreviati e 1.353 per applicazione della pena su richiesta delle parti) oltre a 6.310 decreti penali, per un totale di 9.362 provvedimenti definitivi al netto dei provvedimenti di archiviazione in 13.535 casi.

Quanto ai provvedimenti non definitivi, il numero delle decisioni adottate è analogo a quello registrato nel 2011. Le ordinanze di convalida di arresto o di fermo sono state 1.354, contro le 1.378 del 2011; i provvedimenti cautelari di natura personale sono stati 2.260 (2.522 nel 2011) e quelli di natura reale 799.

II.3 I Tribunali del Distretto

Nello stesso periodo di osservazione sono pervenuti ai Tribunali ordinari e alle Sezioni distaccate 31.090 procedimenti, con una riduzione del 6,4 % rispetto all'anno precedente, quando se ne registrarono 33.207.

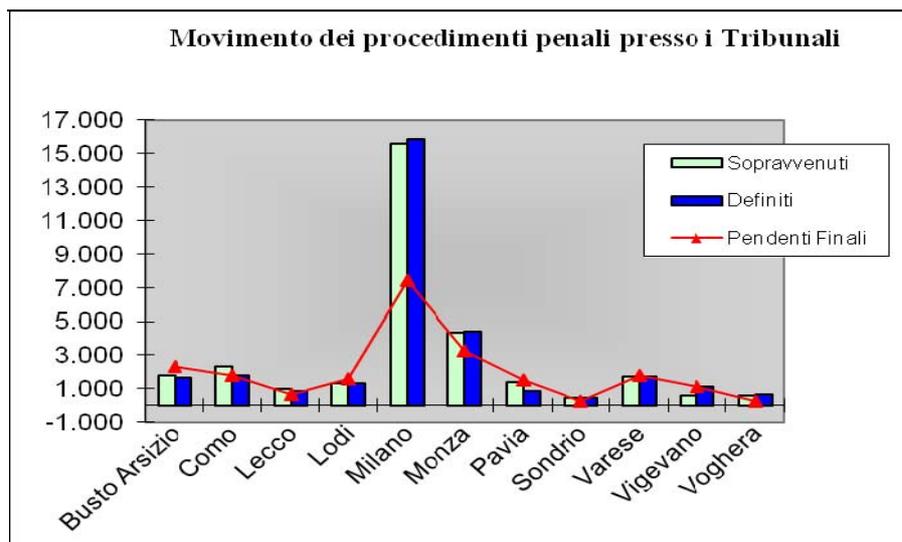
I **procedimenti definiti** sono stati 30.693, valore inferiore rispetto a quello dell'anno precedente (31.254) nella misura dell'1,8%. Per contro, le **pendenze finali**, pur diminuite a Milano (7.420 contro 7.673 del 2011), Monza (3.247 a fronte di 3.373), Vigevano (1.087 invece di 1.194) e Voghera (253 a fronte di 340), hanno raggiunto il numero di 21.921 procedimenti, con un incremento dell'1,8% rispetto al periodo precedente (21.345).

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

Procedimenti penali pendenti presso i Tribunali ordinari e le Sezioni distaccate del Distretto: dibattimento e appello (01/07/11 - 30/06/12)

Circondario	Pendenti Iniziali	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti Finali
Busto Arsizio	2.197	1.783	1.675	2.305
Como	1.272	2.322	1.795	1.799
Lecco	587	963	872	678
Lodi	1.583	1.347	1.339	1.591
Milano	7.672	15.572	15.824	7.420
Monza	3.348	4.318	4.419	3.247
Pavia	938	1.412	833	1.517
Sondrio	267	467	479	255
Varese	1.724	1.746	1.701	1.769
Vigevano	1.597	585	1.095	1.087
Voghera	339	575	661	253
TOTALE	21.524	31.090	30.693	21.921
Variazioni rispetto allo scorso anno		-6,4%	-1,8%	1,8%

Il grafico sottostante sintetizza invece l'andamento dei procedimenti sopravvenuti, di quelli definiti e le pendenze finali nei Tribunali del Distretto ed evidenzia che il 33,8% delle pendenze complessive fa carico al Tribunale di Milano, mentre nel 2011 il divario fu ancora maggiore, attestandosi a quota 35,9%.

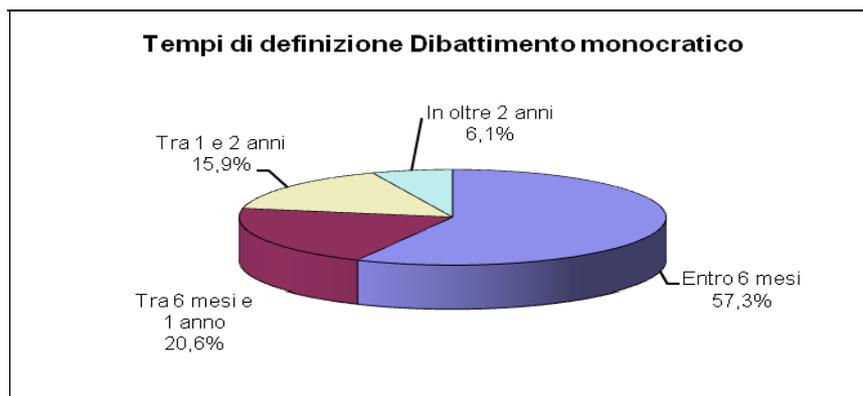


Al pari di quanto illustrato per gli Uffici Gip-Gup, anche per i Tribunali del Distretto è importante segnalare quali sono stati i tempi necessari per decidere sulla domanda di giustizia.

I **tempi di definizione** dei procedimenti penali celebrati innanzi ai Tribunali in composizione collegiale sono contenuti entro i 6 mesi nel 40% dei casi (37% nel 2011) e entro un anno per il 66% del totale (63% nel 2011).



Quanto ai Tribunali monocratici del Distretto, le percentuali crescono sino al 57% del totale per quelli definiti entro sei mesi e raggiungono il 78% con riguardo a quelli definiti entro un anno. Si tratta di valori leggermente inferiori rispetto a quelli conseguiti nel 2011 quando fu definito entro 6 mesi il 61%, ed entro un anno l'81%.



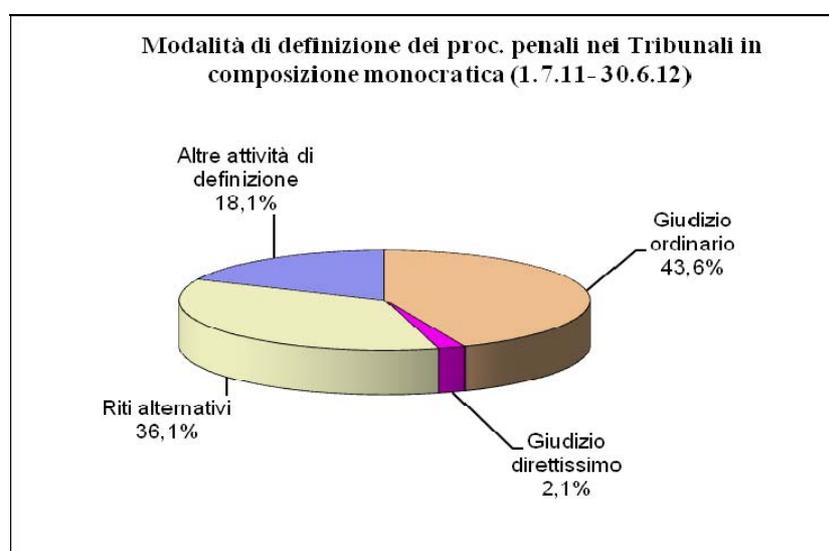
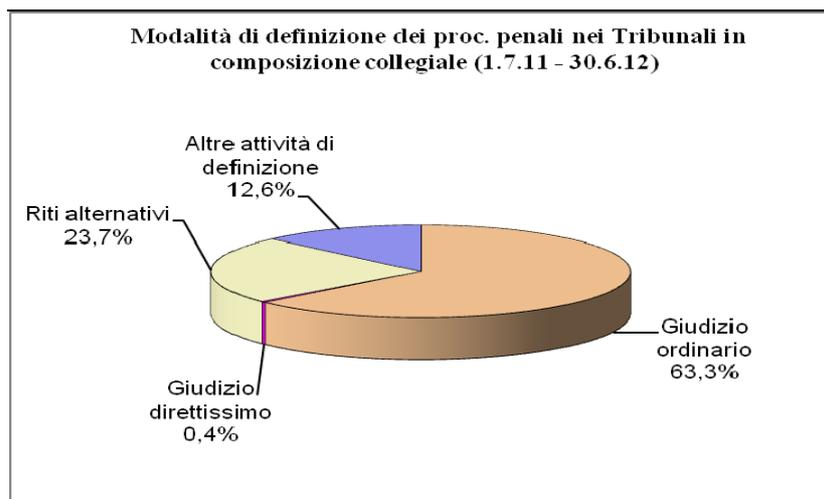
I valori medi dei Tribunali del Distretto risultano inferiori a quelli del Tribunale di Milano. La percentuale dei procedimenti definiti innanzi al Tribunale collegiale in sei mesi cresce da 40% a 47% e quella dei definiti entro un anno passa da 66 % a 75%. Quanto al Tribunale monocratico si passa da 57% a 69% per quelli esauriti in sei mesi e da 78% a 88% per quelli conclusi entro un anno.

Sembra emergere, quindi, una relazione ‘virtuosa’ tra la dimensione ottimale del Tribunale e la rapidità di esitazione della domanda di giustizia penale.

Sempre con riguardo ai tempi di definizione dei procedimenti, torna utile tenere presenti le percentuali di trattazione con riti alternativi. Il 23,7% di quelli celebrati innanzi al Tribunale in composizione collegiale hanno seguito riti alternativi, percentuale che cresce sino a 36% per quelli del Tribunale in composizione monocratica.

Il ricorso ancora troppo 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.



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

Anche quest'anno è calato, anche se di poco, il numero dei procedimenti pendenti - al netto di quelli instaurati innanzi alle Sezioni distaccate - che sono passati da 6.119 del 2011 a 5.895. Il numero di quelli trattati innanzi al giudice monocratico è quasi stazionario: da 5.531 a 5.329. Quelli celebrati innanzi al Tribunale in composizione collegiale (579 nel 2010/2011) sono oggi 566.

La riduzione del numero dei giudizi in attesa di definizione è stata registrata anche grazie alla diminuzione dei procedimenti sopravvenuti. Quelli di competenza del Tribunale in composizione monocratica - ci si riferisce sempre ai

dati relativi al solo Tribunale di Milano e non anche alle Sezioni distaccate - sono stati 13.925, a fronte di 14.500 dello scorso anno; quelli di competenza collegiale sono rimasti pressoché stazionari, 798 in luogo di 812.

Ulteriore nota positiva è rappresentata dalla durata media dei procedimenti che, nel solo Tribunale, continua a registrare anche quest'anno un leggero miglioramento: se celebrati con rito monocratico necessitano di 148 giorni (151 l'anno precedente) e se celebrati innanzi al Tribunale collegiale durano in media 283 giorni a fronte dei 290 del 2010/2011.

La tabella che segue riporta sinteticamente le annotazioni dei tempi medi registrati negli anni 2009/2012.

Durata media dei procedimenti penali celebrati nel solo Tribunale di Milano in giorni

Tipo di procedimento	a.g. 2009/10	a.g. 2010/11	a.g. 2011/12
Rito monocratico	149	151	148
Rito collegiale	287	290	283

Fonte: Ufficio Innovazione Tribunale

In tutte le relazioni pervenute, i Presidenti dei Tribunali del Distretto lamentano in modo vibrante le rilevanti scoperture dell'organico dei magistrati che raggiungono, in alcuni casi, livelli preoccupanti, come a Vigevano e a Lodi. Così come è generalizzata la segnalazione delle disfunzioni conseguenti allo sfasamento dei tempi di trasferimento e tramutamento dei magistrati, assai spesso gravati, peraltro, da impegni istituzionali extragiudiziali, quali la partecipazione a commissioni di esami.

Talora le doglianze si estendono all'insufficienza delle piante organiche.

Sono altresì generalizzate anche le segnalazioni di carenza di personale amministrativo, spesso in rilevanti ruoli di dirigenza, e sempre in misura preoccupante.

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

In alcune realtà si registrano lievi contrazioni del numero delle pendenze dei procedimenti, mentre in controtendenza, invece, si collocano i Tribunali di Monza (con riferimento all'Ufficio GIP/GUP le pendenze sono cresciute sino a 4.074 procedimenti) di Como e di Lecco, nonostante il notevole incremento della produttività di quest'ultimo Tribunale nel settore penale.

Passando ad esaminare le tipologie di reati con riferimento ai quali si registrano dati in aumento, l'attenzione si focalizza, soprattutto, sui reati in danno dei soggetti deboli, su quelli contro la libertà sessuale, quelli relativi alla pornografia e agli atti persecutori.

I delitti di bancarotta, sostanzialmente stazionari nel numero nel Distretto, ad eccezione di Varese ove l'incremento è stato del 53%, si registrano in leggera diminuzione nel territorio di Busto Arsizio. In forte incremento i reati tributari a Varese.

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

In diminuzione risulta la consumazione dei reati colposi a Varese.

II.4 Gli Uffici di sorveglianza e il carcere

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

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

Dal **raffronto** emerge che il Tribunale di Sorveglianza di Milano prevede una pianta organica con un numero inferiore di magistrati e di personale

amministrativo (15 magistrati e 43 unità amministrative) rispetto alle analoghe strutture di **Napoli** (19 magistrati e 54 unità amministrative) e **Roma** (17 magistrati e 75 unità amministrative). E ciò a dispetto dei rilevamenti statistici dell'Ufficio D.A.P. del Ministero della Giustizia che al 30 aprile 2012 indicano il numero dei detenuti condannati definitivi di competenza della struttura giudiziaria milanese in misura molto superiore rispetto agli Uffici di Napoli e Roma: **Roma 3.613, Napoli 3.517, Milano 4.180 detenuti.**

Si aggiungono poi le carenze di organico registrate dal Tribunale di Milano e dai collegati Uffici di Sorveglianza di Pavia e di Varese. In particolare a Varese, nel cui territorio di competenza vi sono 2 Case Circondariali che ospitano complessivamente 508 detenuti, dei due posti di magistrato previsti in organico uno risulta scoperto dal giugno 2010 e per l'altro è stato necessario disporre un'applicazione semestrale, poi prorogata sino al 30 novembre 2011.

Gli Uffici di Sorveglianza del Distretto hanno segnalato la grave carenza del personale amministrativo alla quale si è cercato di sopperire con distacchi di personale dell'Amministrazione penitenziaria. A Milano il personale UEPE in servizio è solo il 50% di quello previsto in organico.

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

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 1.216 concessioni (965 l'anno precedente) a fronte di 2.580 decisioni (2.125 nel 2010/2011). Anche l'**affidamento terapeutico** ex art. 94 d.P.R. 309/1990 è contraddistinto da un gran numero di concessioni: 397, a fronte di 648 decisioni (rispettivamente 377 e 597 nell'anno precedente). Ciò mostra come l'affidamento, nella forma ordinaria e per ragioni terapeutiche, rappresenti la misura alternativa di elezione, anche se si verificano numerose revoche degli affidamenti, dovute, nella maggior parte dei casi, alla ricaduta nell'uso di stupefacenti e, in misura inferiore, alla reiterazione di condotte criminose.

Le decisioni relative alla **semilibertà** sono state 389: di esse, accolte solo in 24 casi, 96 sono state dichiarate inammissibili e 83 respinte. 186 istanze non sono state esaminate nel merito perché la quantità di pena espiata era inferiore a quella di legge o perché era stata accolta la richiesta di affidamento in prova.

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 1.072 di cui 369 di accoglimento e 194 di reiezione. Le impugnazioni sono state 68, accolte solo in 18 occasioni.

L'**espulsione dei condannati stranieri** non si è rivelato un istituto di grande impatto, anche per le difficoltà di dare materiale esecuzione ai pochi provvedimenti di questo tenore. A Pavia, ad esempio, nel periodo di interesse sono state aperte 208 procedure che solo in 32 casi si sono conclusi con provvedimenti applicativi.

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.

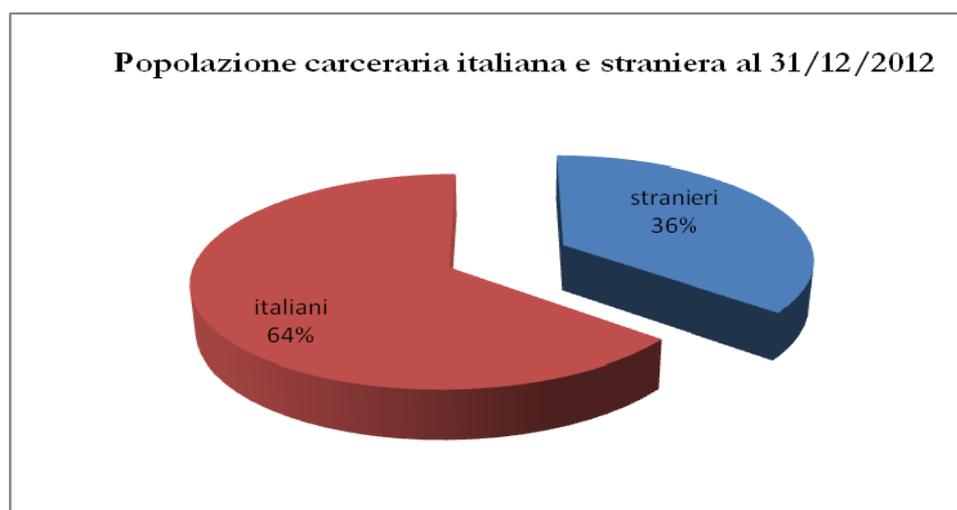
Varese il 31 agosto 2012 ospitava 120 detenuti a fronte di una capienza di 53; Pavia contava 524 presenze nonostante che la capienza sia fissata in 442 unità; Como, con capienza di 226 detenuti, registrava 519 presenze; Busto Arsizio contava 422 detenuti mentre la struttura prevede la presenza di 167 ospiti. San Vittore ha una capacità regolamentare di 712 presenze e può tollerarne sino a 1.127, ma al 31 dicembre 2012 le presenze erano 1.616.

L'ultima colonna della tabella che segue illustra la dimensione oramai insostenibile del fenomeno del sovraffollamento carcerario. La capienza regolamentare totale delle strutture del Distretto è di 4.737 detenuti, mentre al 31 dicembre 2012 è stata registrata la presenza di 7.279.

Detenuti presenti negli istituti penitenziari del Distretto al 31/12/2012

ISTITUTO	CAPIENZA						DETENUTI PRESENTI		
	REGOLAMENTARE			TOLLERABILE			D	U	Tot
	D	U	Tot	D	U	Tot			
BOLLATE II C.R.	91	885	976	114	1.197	1.311	95	1.087	1.182
BUSTO ARSIZIO	0	167	167	0	297	297	0	395	395
COMO	28	198	226	48	371	419	51	483	534
LECCO	0	54	54	0	60	60	0	69	69
LODI	0	57	57	0	82	82	0	90	90
MILANO SAN VITTORE	73	639	712	111	1.016	1.127	118	1.498	1.616
MONZA	67	297	364	123	513	636	63	607	670
OPERA I C.R.	19	954	973	23	1.538	1.561	2	1.316	1.318
PAVIA	0	539	539	0	748	748	0	525	525
SONDRIO	0	27	27	0	48	48	0	47	47
VARESE	0	53	53	0	99	99	0	113	113
VIGEVANO	56	180	236	106	330	436	84	417	501
VOGHERA N.C.	0	359	359	0	449	449	0	219	219
Totale regione	334	4.409	4.743	525	6.748	7.273	413	6.866	7.279

Si riporta di seguito il grafico relativo alla composizione della popolazione carceraria differenziata in italiana e straniera. Quest'ultima, che al 30 giugno 2011 era pari al 42%, il 31 dicembre 2012 è stata determinata in misura pari al 36% del totale.



Il Magistrato di sorveglianza di Pavia ha segnalato l'aspetto preoccupante costituito dal **sistema sanitario penitenziario** che continua a mostrare carenze,

in particolare, nei tempi per l'accoglienza in C.D.T. e nell'assicurare le necessarie cure specialistiche agli imputati ristretti in carcere. Tali carenze si traducono spesso in situazioni di valutata incompatibilità del regime carcerario con le condizioni di salute dei detenuti ovvero in richieste di ricovero temporaneo in O.P.G. ex art. 112 R.E., non tanto per reali esigenze diagnostiche quanto per gestire situazioni terapeutiche che l'Istituto carcerario, nella sua ordinarietà, non riesce a seguire.

A miglior commento del preoccupante dato numerico riportato, che sta assurgendo a vera e propria emergenza nazionale e che sempre più rappresenta la premessa dei frequenti atti di autolesionismo, si riporta la nota di sconforto del Magistrato di sorveglianza di Varese: *"le condizioni di sovraffollamento superano ogni livello di tollerabilità e ledono in modo grave e non più giustificabile la dignità delle persone che vi sono ristrette, tanto da porre in serio dubbio la stessa legittimità, nelle condizioni date, dell'esercizio del diritto punitivo dello Stato. In proposito stanno giungendo, con sempre maggiore frequenza, le prime istanze volte ad ottenere la condanna dell'Amministrazione Penitenziaria per il mancato rispetto delle condizioni minime di vivibilità in Istituto fissate dalla Corte Europea dei diritti umani"*.

Va ricordato in proposito che la Corte di Strasburgo ancora di recente (sentenza 8/1/2013, Torreggiani e altri c. Italia) ha nuovamente censurato l'Italia per la sistemica situazione di sovraffollamento carcerario, causa di trattamento disumano e degradante per la persona ristretta. La stessa Corte ha fissato il termine di un anno perché l'Italia provveda a eliminare tale situazione adottando i provvedimenti più opportuni e prevedendo comunque un meccanismo di ristoro indennitario per la vittima.

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

II.5 La Giustizia minorile

In primo luogo bisogna segnalare la situazione del **personale amministrativo** del Tribunale per i Minorenni, assolutamente allarmante in rapporto alle molteplici incombenze di competenza. Nella relazione del Presidente del Tribunale si pone in evidenza che l'organico, già irragionevolmente ridimensionato da 62 a 58 unità, risulta scoperto per 13 presenze, scoperture destinate ad aumentare per effetto di pensionamenti e di trasferimenti. Anche il numero dei magistrati assegnati in organico al Tribunale appare insufficiente in relazione alla misura e alla natura degli affari.

Quanto alla gestione degli **affari penali**, nel periodo di osservazione si registra il forte aumento della pendenza (+47%) dei procedimenti innanzi al **G.i.p.**, passati da 1.704 del 2010/11 a 2.501 del 2011/12. E' cresciuto il numero dei procedimenti sopravvenuti in udienza preliminare da 1.470 a 1.600. Tale incremento non va sottovalutato perché, com'è noto, nell'udienza preliminare viene trattato un consistente numero di giudizi abbreviati (quest'anno 161) che richiedono urgente trattazione e consistente impegno in ragione della loro complessità. Non a caso le udienze Gup si svolgono tutti i giorni della settimana e in casi di particolare necessità e urgenza anche il sabato.

Nonostante l'impegno profuso, il numero delle pendenze dei procedimenti innanzi al **Gup minorile** è cresciuto nell'ultimo anno del 5%, passando da 4.061 a 4.271 al 30 giugno 2012.

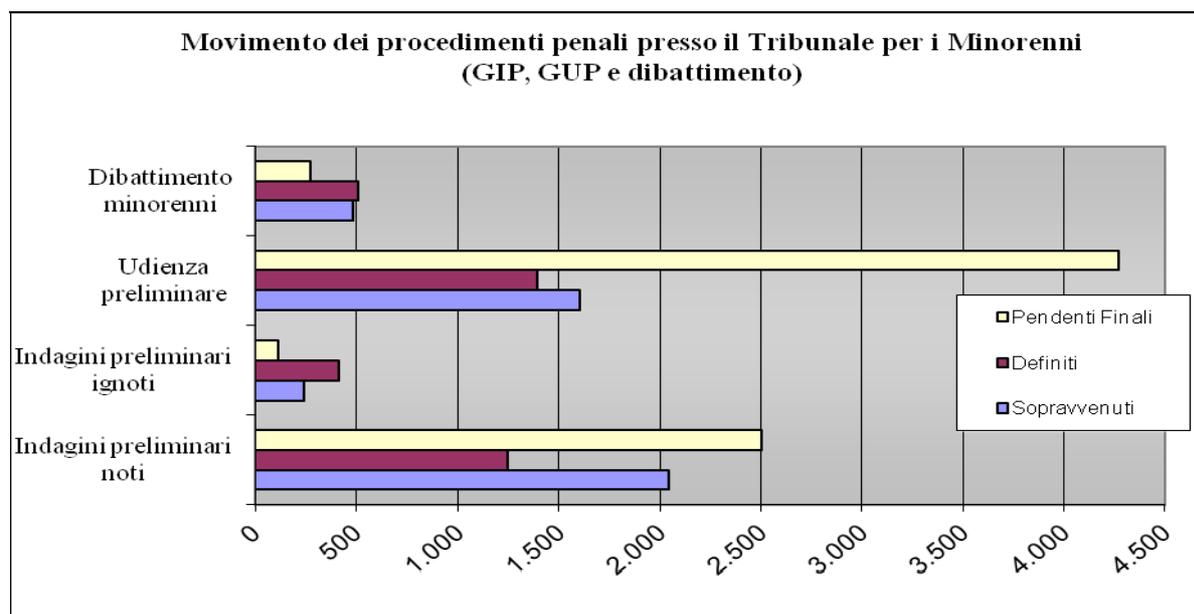
Sono aumentate anche le sopravvenienze relative al **dibattimento**, cresciute da 428 a 488 attuali. In compenso è aumentata in misura considerevole la capacità di trattazione dei procedimenti innanzi al Tribunale. Nel precedente anno ne sono stati definiti 305 mentre nel 2011/2012 il dato è cresciuto in misura considerevole attestandosi a quota 512.

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

Procedimenti penali presso il Tribunale per i Minorenni 01/07/11 - 30/06/12

Materia	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti finali	Variatione sopravvenuti rispetto al periodo precedente
Indagini preliminari noti	1.704	2.041	1.244	2.501	118,30%
Indagini preliminari ignoti	289	241	414	116	86,70%
Udienza preliminare	4.061	1.600	1.390	4.271	108,70%
Dibattimento minorenni	298	488	512	274	114,00%

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

E' evidente che 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 2011/30 giugno 2012 pari a 216. Al tempo stesso si comprende perché sia di particolare conforto l'alta percentuale degli esiti positivi del percorso educativo, raggiunti in 169 casi, nei quali il minore, opportunamente supportato dai servizi minorili, è stato in grado di compiere un percorso di crescita che potrà allontanarlo definitivamente dal rischio di ricadute antisociali.

A tali dati vanno sommati quelli conseguenti all'applicazione della messa alla prova in fase dibattimentale. Innanzi al Tribunale le sospensioni sono state 24 e gli esiti

positivi conseguiti nell'anno, per progetti educativi avviati anche in periodi precedenti, 21.

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

Emerge poi il costante aumento percentuale della popolazione dei **detenuti minorenni** di nazionalità italiana che negli anni passati rappresentava solo un'esigua parte del totale, costituita prevalentemente da minori extracomunitari. Oggi la percentuale degli italiani si attesta al 30% del totale, valore che, nel solco di un *trend* preoccupante avviatosi dal 2008, testimonia il significativo e notevole cambiamento della devianza giovanile, sia dal punto di vista culturale che sociale.

Quanto agli **Istituti di custodia e di rieducazione milanesi** va posto in luce che a fronte di una pianta organica del personale di Polizia Penitenziaria di 96 agenti, quelli in forza sono 54 e tra questi 10 donne impiegate in servizi esterni e 7 agenti destinati a servizi istituzionali o a uffici amministrativi.

Permane ancora insoluto il grave problema, già ripetutamente denunciato, dei giovani reclusi affetti da problematiche di ordine psichico: problema che è reso più difficoltoso 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.

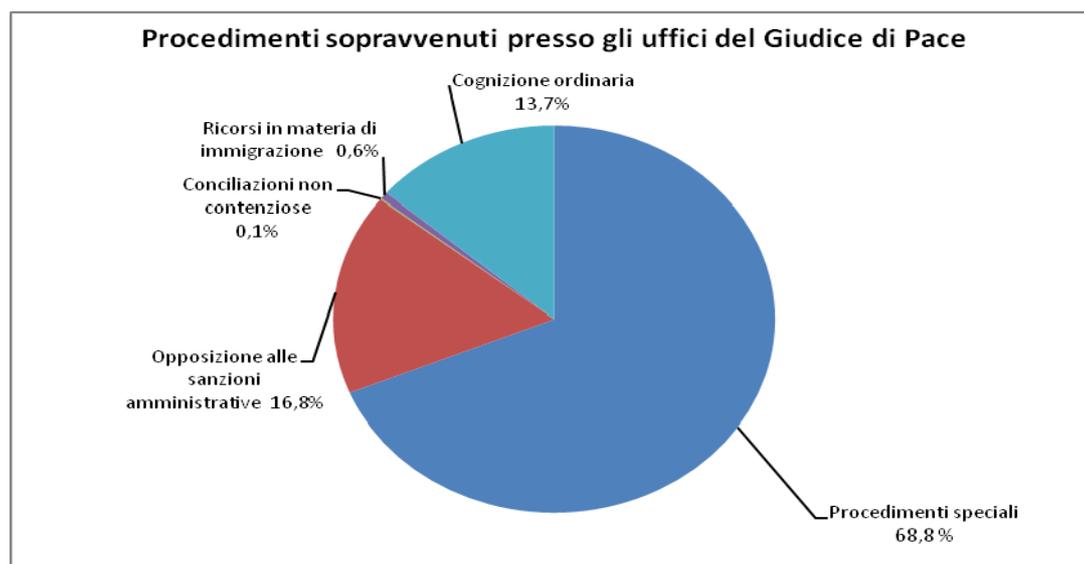
Relativamente all'**attività giudiziaria civile** la complessità dei procedimenti ex art. 330 e 333 c.c. ed ex l. 149/2001 sull'adozione nazionale ha comportato un inevitabile appesantimento del carico di lavoro che il Tribunale per i Minorenni è chiamato ad evadere. Con riferimento alle domande di adozione nazionale ed internazionale, la frequente difficoltà di realizzazione dell'adozione per i bambini affetti da disabilità più o meno gravi e l'innalzamento dell'età dei bambini adottabili nell'adozione internazionale costituiscono fattori di rallentamento della specifica risposta giudiziaria.

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 materia civile è rilevante segnalare la riduzione delle opposizioni alle sanzioni amministrative sopravvenute, passate da 29.665 dello scorso anno a 22.398.

Il grafico che segue rappresenta la percentuale delle specifiche materie di competenza dell'Ufficio.

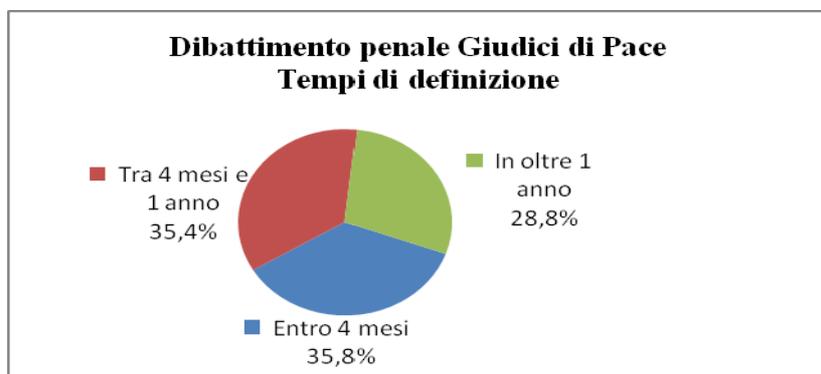


Quanto al Giudice di pace di Milano, i **tempi di definizione** delle sentenze civili evidenziano una diminuzione complessiva rapportata alla media ponderata dei depositi delle sentenze entro 15/30/60 giorni pari al 53,59%.

I Presidenti dei Tribunali, richiamando le relazioni dei rispettivi Giudici di pace, hanno evidenziato le difficoltà del loro lavoro, determinate dall'insufficiente numero di giudici e di personale amministrativo, soprattutto quello qualificato, nonostante che si siano accresciuti gli adempimenti per effetto dell'incremento delle competenze civili. Pertanto in tale settore si segnalano criticità ancora maggiori rispetto a quelle riscontrate nei Tribunali e aggravate dalla carenza di strutture telematiche con ricadute, pur se contenute, sull'aumento delle pendenze.

Quanto ai dati dibattimentali penali relativi ai Giudici di pace del Distretto, sono pervenuti a giudizio 7.710 procedimenti e ne sono stati esauriti 6.881, registrandosi una pendenza finale di 8.153 fascicoli.

I Giudici di pace hanno esaurito la fase del dibattimento penale in 4 mesi nel 35,8% dei procedimenti pervenuti, e complessivamente entro un anno nel 71,2% dei casi. Dunque solo il 25,8% dei giudizi si è concluso in più di un anno.



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.

IV. Il Consiglio Giudiziario

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

Il Consiglio Giudiziario ha organizzato e svolto il proprio lavoro in modo tale da definire con tempestività tutte le pratiche di sua competenza, procedendo in pari e senza accumulo di arretrati.

La trattazione delle singole pratiche è stata anche accompagnata dallo svolgimento di dibattiti molto approfonditi su questioni ordinamentali di carattere generale, in un clima di confronto sereno e costruttivo, caratterizzato dalla qualificata partecipazione anche dei componenti laici.

In tema di organizzazione degli uffici giudiziari, sono state svolte alcune prime importanti attività ricognitive in vista della programmata attuazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

E' stato poi approfondito in modo particolare il tema del controllo esercitabile da parte del Consiglio Giudiziario sulle **scelte organizzative dei Dirigenti delle Procure della Repubblica**. È stata adottata all'unanimità una delibera di portata generale che, nel rispetto dei limiti delineati dalla normativa primaria e secondaria, ha riconosciuto al Consiglio il potere-dovere di accertamento dei requisiti di legalità e di adeguatezza di motivazione degli atti di organizzazione emessi dal Procuratore.

In particolare, il Consiglio Giudiziario, a fronte di possibili perplessità interpretative sulla motivazione adottata nei provvedimenti che disciplinano gli assetti organizzativi degli Uffici requirenti, può procedere all'interlocazione con il Dirigente per ottenere chiarimenti o precisazioni e, all'esito degli stessi, può esprimere osservazioni motivate ove siano rilevate eventuali difformità rispetto ai principi ordinamentali.

In tema di **valutazioni di professionalità**, è stato sottoposto al C.S.M. un quesito di portata generale per la precisa individuazione ed eventuale delimitazione delle fonti di conoscenza utilizzabili per la redazione dei pareri di competenza dei Consigli Giudiziari. È stato inoltre designato un gruppo di studio interno al Consiglio Giudiziario per l'individuazione di criteri condivisi e uniformi per la redazione dei pareri sulla valutazione di professionalità e sul conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi.

E' stato inoltrato al C.S.M. un ulteriore quesito in materia di **convenzioni degli Uffici giudiziari con gli Ordini professionali**. In particolare si è chiesto di sapere se sia legittimo, in conformità alla normativa primaria e secondaria attualmente

vigente, stipulare convenzioni con i locali Ordini dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili per la formazione e l'orientamento dei praticanti, procedendo al loro inserimento nei settori di specifica competenza (fallimentare, societario, bancario), al fine di fronteggiare concrete esigenze funzionali ed organizzative dell'Ufficio giudiziario, garantendo al tempo stesso un momento di alta formazione nel percorso professionale dei praticanti commercialisti.

Nella già ricordata prospettiva di assicurare la massima trasparenza all'attività del Consiglio, si è mantenuto il **c.d. 'diritto di tribuna'**, ovvero la facoltà attribuita ai componenti non togati (avvocati e professori universitari) di partecipare anche alle sedute aventi all'ordine del giorno affari di esclusiva competenza del Consiglio Giudiziario in composizione ristretta, quali i pareri per le valutazioni di professionalità, le decisioni sulle incompatibilità e le autorizzazioni di incarichi extragiudiziari. Tale innovazione ha trovato largo apprezzamento da parte del Foro e dell'Università. È previsto anche l'inoltro degli ordini del giorno delle sedute del Consiglio Giudiziario a tutti gli Ordini degli Avvocati del distretto.

Il Consiglio Giudiziario ha esercitato il potere di vigilanza che gli compete in funzione di promozione di modelli organizzativi più efficienti, compiendo le verifiche nei singoli uffici in ordine a eventuali disservizi e avviando nel 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'**, fissate con cadenza mensile rispetto alle ordinarie adunanze settimanali, che si sono dimostrate una preziosa occasione per approfondire la conoscenza della realtà organizzativa, dei flussi e degli eventuali problemi dei singoli uffici del Distretto. Tali adunanze hanno sempre registrato l'ampia partecipazione e la fattiva collaborazione da parte dei Dirigenti degli uffici giudiziari, dei magistrati, dei rappresentanti dell'Avvocatura, del personale amministrativo e dei giudici di pace.

Tra le varie iniziative assunte da questo Consiglio Giudiziario, si segnala che, in occasione della ricorrenza del 34° anniversario della tragica morte di Emilio Alessandrini (29 gennaio 2013), i Consigli Giudiziari di Milano e L'Aquila hanno organizzato congiuntamente un'iniziativa commemorativa che si svolgerà a Pescara, terra di nascita e formazione di Alessandrini. Interverranno anche Magistrati e Avvocati che hanno conosciuto personalmente Alessandrini e hanno avuto occasione

di lavorare al suo fianco, ricordandone la persona e la figura professionale. L'incontro sarà aperto alla partecipazione di tutti gli operatori della giustizia e della cittadinanza.

E' stata istituita una **commissione interna** al Consiglio Giudiziario con delega permanente alla preventiva preparazione delle pratiche inerenti **l'organizzazione e la gestione del tirocinio dei MOT**.

Occorre infine dare brevemente conto delle attività svolte dalle Commissioni permanenti istituite presso il Consiglio, ovvero la Commissione per l'analisi dei flussi e il Comitato Pari Opportunità.

La nuova **Commissione per l'analisi dei flussi e delle pendenze**, attiva da circa sei mesi, si è impegnata fin da subito nell'elaborazione di una relazione valutativa, inviata al C.S.M., in ordine allo schema unico nazionale per il rilevamento dei flussi statistici.

Detto schema avrebbe dovuto fungere da supporto indispensabile, nell'intero ambito nazionale, per la redazione dei documenti organizzativi generali e dei progetti tabellari da parte dei capi degli uffici.

L'impegno è stato, com'è noto, prorogato due volte (attualmente al 31.12.2013) e l'agenda dei lavori della Commissione è quindi necessariamente cambiata.

L'attenzione si è spostata sull'esame dei programmi annuali di gestione del settore civile, prescritto dall'art. 37 d.l. n. 98/2011, e del settore penale, regolamentato dal C.S.M. con risoluzione del maggio 2012.

La Commissione si è dedicata ad acquisire esperienza nel lavoro di creazione dei piani di gestione, al fine di esercitare in modo più efficace l'attività di consulenza nei termini previsti dalla normativa secondaria.

Il **Comitato Pari Opportunità** ha preso atto, in relazione alle questioni esaminate, della necessità di sensibilizzare e di informare i Capi degli Uffici e i singoli magistrati interessati in merito alle problematiche della conciliazione della vita familiare e di quella lavorativa e ai relativi strumenti di tutela offerti dall'ordinamento; in considerazione di ciò ha ritenuto di suggerire l'organizzazione di un apposito incontro di formazione su tale argomento.

La proposta è stata accolta e la Formazione Decentrata milanese si è dichiarata disposta a condividere con il Comitato l'organizzazione di un prossimo incontro nel quale saranno approfondite le tematiche di natura ordinamentale, anche con riferimento alla disciplina dei principali Paesi della UE.

Il Comitato sta inoltre monitorando la fase di concreta attuazione della Convenzione stipulata dalla Corte d'Appello con l'Asilo Nido di Via Pace, curando tra i potenziali interessati la diffusione delle informazioni sull'iniziativa.

V. Le iniziative strategiche della Corte e le innovazioni nel Distretto

V.1 Anche quest'anno l'obiettivo dell'attività della Corte è stato quello di garantire **l'efficacia** del servizio offerto ai cittadini e agli utenti della giustizia, coniugando **efficienza e qualità** e fornendo una pronta e concreta risposta alle crescenti e legittime aspettative di 'legalità' della società civile e del mondo produttivo.

A questo fine si possono individuare alcune linee su cui la Corte ha concentrato la sua attenzione:

A. l'introduzione o il perfezionamento di **tecnologie informatiche e telematiche**, tese a semplificare e rendere più efficiente il lavoro, con l'obiettivo di ridurre l'arretrato e di promuovere un più semplice e rapido accesso dei cittadini alla giustizia;

B. la riorganizzazione interna delle attività e delle competenze secondo moduli aggiornati anche con l'ausilio di **collaborazioni** e di **partnership** con l'Avvocatura e con gli Enti locali, allo scopo di ridurre la durata dei procedimenti civili e penali.

In questo quadro si possono identificare alcuni **interventi di sistema**, a sostegno dell'azione della Corte:

- il **Segretariato Generale**, istituito nel novembre 2011 e composto da quattro Consiglieri della Corte destinatari delle deleghe loro conferite dal Primo Presidente nei vari settori di intervento. Grazie a tale rinnovata istituzione i Presidenti di Sezione, dispensati dal compito di affiancare il Primo Presidente nell'attività di gestione della Corte, svolgono con priorità la sorveglianza dell'andamento dei

servizi e della produttività delle Sezioni intervenendo incisivamente sulla gestione dei flussi sezionali e sull'andamento della relativa attività giurisdizionale.

- l'**Ufficio Innovazione**, istituito in *staff* alla Presidenza della Corte, conferisce impulso e attuazione al coordinamento dei vari progetti di innovazione tecnica e informatica. L'Ufficio Innovazione adotta un'ottica 'distrettuale' che agevola la diffusione all'interno del Distretto delle iniziative di innovazione legate, ad esempio, alla digitalizzazione di atti e provvedimenti della Corte e analizza la funzionalità e la valorizzazione dei sistemi informativi dell'intero Distretto.
- il **Progetto Innovagiustizia**, volto a supportare la riorganizzazione delle attività della Corte d'Appello e a rendere possibile il miglioramento dei servizi, della comunicazione e della trasparenza.
- il recente avvio del **Punto Informativo Civile**, comune a Tribunale e Corte, e la partecipazione alla realizzazione del **Punto Informativo Penale** e dell'**URP** (Ufficio per le Relazioni con il Pubblico) nonché il cablaggio, tuttora in corso, del Palazzo di Giustizia, iniziative adottate nell'ambito dell'attività di infrastrutturazione informatica finanziata coi Fondi Expo Milano 2015. Tale attività, nel corso del 2012, ha visto un maggior coinvolgimento di tutti gli Uffici giudiziari milanesi e proseguirà nel 2013, in una rinnovata condivisione degli obiettivi strategici finalizzati alla semplificazione, qualificazione ed efficienza dei servizi della Giustizia milanese, che si auspica saranno estesi anche agli Uffici del Giudice di Pace.

Tutte le iniziative strategiche promosse dalla Corte, mirando al soddisfacimento della domanda di giustizia e legalità, si collegano alle principali aree tematiche di responsabilità sociale in quanto:

- curano il miglioramento della *performance* interna della Corte, promovendo i progetti volti al più attento uso delle risorse, alla riduzione dei tempi di erogazione dei servizi, all'attivazione dei servizi *on line*, al miglioramento delle dotazioni dell'Ufficio;
- provvedono al miglioramento della *performance* economica, con riferimento all'efficienza gestionale, al contenimento delle spese e alla valorizzazione delle entrate, attesa la contrazione delle risorse disponibili;

- conferiscono rilievo all'area della *performance* sociale, sostenendo iniziative che incentivano la trasparenza e l'informazione verso l'esterno e la sicurezza dei luoghi di lavoro e degli ambienti dell'Ufficio;
- prestano attenzione all'area della *performance* ambientale, grazie alle politiche di contenimento dei consumi materiali e di miglioramento dell'efficienza energetica.

Gli interventi più significativi, meglio illustrati nel Bilancio di responsabilità sociale, hanno riguardato le seguenti attività:

- **Ufficio del Giudice:** è proseguita, anche nel corso del 2012, l'attività avviata dalla Corte nel settembre 2011, in collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano, grazie alla quale praticanti avvocati, selezionati per titoli e colloquio da una Commissione mista, affiancano i Consiglieri del settore Civile che coadiuvano nelle loro attività; l'iniziativa incrementa la produttività dell'Ufficio e al tempo stesso offre ai giovani aspiranti avvocati una preziosa occasione di formazione professionale e deontologica.

- **Digitalizzazione delle sentenze:** il servizio, avviato in collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano, rende accessibile la fruizione delle sentenze civili di secondo grado da parte del Foro, consente l'organizzazione di una banca dati per gestire un archivio telematico delle sentenze emesse dalla Corte e permette ai magistrati del Distretto, attraverso l'inoltro via *mail* delle pronunce, di verificare la stabilità delle loro decisioni non solo a fini statistici ma anche ai fini della valutazione professionale del magistrato.

- **Consolle del magistrato e del presidente:** nell'ambito del Progetto Innovagiustizia, la Corte ha costituito un gruppo di lavoro, coordinato dal Referente Distrettuale per l'Informatica del settore civile, per la diffusione del Processo Civile Telematico - oggi ristretto alle sole comunicazioni di Cancelleria - e l'utilizzo massivo dell'applicativo Consolle. La sperimentazione, attuata attraverso due Sezioni pilota (la Sezione Lavoro e la seconda Sezione civile, che hanno aderito all'iniziativa) rappresenta un passo importante nel percorso di attuazione del PCT. L'art. 16 *bis* del d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012 n. 221 (c.d. decreto 'Crescitalia 2.0'), introdotto dall'art.1 co. 19 della legge di stabilità 24 dicembre 2012 n. 228, ha previsto infatti per i procedimenti civili, contenziosi e di volontaria giurisdizione innanzi al Tribunale l'obbligatorietà del deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori a partire dal 30 giugno 2014. L'utilizzo della

Consolle consentirà pertanto la visibilità nel giudizio di appello dei fascicoli informatici di primo grado e, in base alle nuove modalità indicate dall'art. 16 in materia di 'giustizia digitale', alleggerirà gli incombenti delle Cancellerie relativi alla pubblicazione delle sentenze. Quanto alla Consolle del Presidente, tuttora in fase di studio e di adattamento alle specificità del giudizio di appello, si tratta di uno strumento destinato alle figure apicali degli Uffici giudiziari e finalizzato al controllo di gestione, al monitoraggio dell'andamento delle Sezioni e dell'intero settore civile e alla rilevazione delle eventuali situazioni di criticità, consentendo quindi l'adozione di tempestivi rimedi organizzatori.

- **Miglioramento dei servizi amministrativi:** la Corte, con l'obiettivo di ridurre i costi di approvvigionamento, ha valorizzato le opportunità offerte dall'accorpamento di aree e servizi,

- promovendo tra gli Uffici del Distretto processi unitari di acquisto di prodotti standardizzati (ad es. carta e toner);
- facendosi carico di attuare, a vantaggio degli Uffici giudiziari del Palazzo di Giustizia che hanno aderito all'iniziativa, una procedura unitaria per la stipula di un unico contratto per i servizi relativi alla sicurezza sui luoghi di lavoro, colmando carenze che si protraevano da anni;
- concentrando le attività di *front* e *back office* per un migliore funzionamento delle attività di liquidazione delle spese di giustizia.

- **Gestione e razionalizzazione degli spazi** attraverso un riordino degli archivi, anche remoti, finalizzato al recupero di spazi utili all'interno e all'esterno del Palazzo di Giustizia. È stata inoltre attivata, dal 1° giugno 2012, l'iniziativa che prevede, per i giudizi civili, il ritiro dei fascicoli di parte sin dall'udienza di prima comparizione e il loro rideposito insieme alla comparsa conclusionale, con migliore gestione per le Cancellerie degli spazi adibiti ai fascicoli, più facile reperibilità degli stessi e riduzione degli accessi da parte di pubblico e Avvocati.

- **Valorizzazione e rafforzamento dell'Ufficio Notificazioni Esecuzioni e Protesti**

La Corte, consapevole del ruolo strategico che svolge l'Ufficio NEP in ogni fase del processo, sia civile che penale, e delle difficoltà operative in cui lo stesso è costretto a operare, ha promosso - a vari livelli - un'opera di sensibilizzazione,

- lavorando all'avvio dell'informatizzazione dei registri UNEP attraverso il programma ministeriale GSU e allo sviluppo del sistema informatico per la telematizzazione dei servizi connessi con il PCT;
- promovendo il coinvolgimento dell'UNEP nell'impiego dei Fondi Expo 2015 attraverso il progetto sperimentale di esecuzione effettuata con l'utilizzo di *tablet*;
- riprendendo i contatti con le autorità (Provveditorato alle Opere Pubbliche e Comune) incaricate della ristrutturazione della Palazzina 'Bauer', destinata ad accogliere, in parte, i nuovi uffici UNEP, così da garantire adeguate dotazioni al servizio;
- intensificando le collaborazioni con gli organismi istituzionali per il concreto miglioramento dei servizi erogati dall'UNEP e in particolare:
 - o con Poste Italiane per definire modalità uniformi di gestione dei processi, così da abbattere i tempi di lavorazione;
 - o con la Direzione Centrale Casa del Comune di Milano per attivare una procedura volta a salvaguardare le esigenze abitative dei nuclei familiari con presenza di minori nella procedura di esecuzione forzata dei provvedimenti di sfratto, così da consentire ai competenti Uffici comunali di pianificare gli interventi. Tale prassi ha trovato diffusione in numerosi Comuni dell'*hinterland* milanese.

- Punto informativo e URP di Palazzo

Il 7 gennaio 2013 è stato attivato il nuovo Punto Informativo Civile, comune a Corte e Tribunale, rivolto principalmente all'utenza specializzata. Grazie alla positiva esperienza finora maturata con l'apporto dell'Ordine degli Avvocati, il Punto Informativo eroga informazioni relative all'udienza, allo stato del procedimento e di avanzamento delle liquidazioni, dà notizie sul deposito di atti della controparte, rilascia copia libera dei provvedimenti, dei verbali di udienza e delle notifiche cartacee, sgravando l'attività di *front-office* delle cancellerie.

Quale ulteriore aspetto della medesima strategia, volta a facilitare la fruizione dei servizi giudiziari da parte dei cittadini, è proseguita l'attività per la realizzazione dell'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP) del Palazzo di Giustizia di Milano, con il quale s'intende promuovere l'immagine di un'amministrazione accessibile all'utenza non specializzata, avvalendosi dei moderni strumenti di informazione per assicurare il servizio di:

- accoglienza e orientamento dell'utenza, in modo da fornire le informazioni relative all'attività giudiziaria;
- informazioni generiche, logistiche, guida ai servizi, moduli multilingue e presenza di mediatori culturali;
- distribuzione della modulistica, erogazione di alcune tipologie di certificati e di servizi specifici;
- raccolta di osservazioni, suggerimenti o reclami.

Sono inoltre in corso di realizzazione ulteriori interventi per ridurre l'accesso diretto agli sportelli dell'URP, quali: il miglioramento delle informazioni disponibili sui siti *web* degli Uffici Giudiziari, la predisposizione di canali informativi alternativi, il rifacimento della segnaletica del Palazzo di Giustizia, lo sviluppo di un *software* che agevola l'orientamento e l'individuazione dei percorsi all'interno del Palazzo.

- Sito *web* della Corte

Il 28 gennaio 2012, giorno dell'inaugurazione dello scorso anno giudiziario, è stato attivato il sito *web* della Corte di Appello. Il convincimento che l'informatica e la sempre maggior diffusione di *internet* debbano essere utilizzate dalla Pubblica Amministrazione per avvicinarsi al cittadino-utente, ha costituito il punto di partenza per la realizzazione del portale che vuole essere uno strumento per consentire di 'fare rete' con i cittadini e le altre Istituzioni presenti sul territorio e per implementare le informazioni disponibili e i servizi fruibili anche *on line*, quali l'iscrizione - già operativa - agli esami per l'abilitazione alla professione di Avvocato e ai corsi di Formazione decentrata.

Il portale si affianca a quello dei Servizi telematici del Ministero della Giustizia, agevolmente accessibile dal cittadino per la consultazione dei registri civili in forma anonima, e consente anche la navigazione semplice e integrata ai siti *web* degli Uffici del Distretto, rendendo accessibili al pubblico non solo le informazioni relative all'attività della Corte ma anche, attraverso le *news* dal mondo del diritto, la giurisprudenza costituzionale, europea e di legittimità.

- Rete *Wi Fi*

La Corte, insieme agli Uffici del Palazzo di Giustizia, ha preso parte a due progetti finalizzati a garantire, all'esterno e all'interno del Palazzo, la rete *wireless*.

Il primo '*Wi-Fi outdoor*', approvato dal Comune di Milano, ha consentito l'installazione di due *access point* per la copertura esterna di accesso gratuito a Internet; il secondo, a

cura della Provincia, consente l'allacciamento dell'edificio del Palazzo di Giustizia alla Rete Telematica Provinciale in fibra ottica (NGN) in modo da rendere operativa, all'interno del Palazzo, una rete *wireless* di accesso gratuito a *internet* attraverso il portale della Provincia di Milano. Si è così realizzata un'infrastruttura telematica, separata sotto il profilo fisico dal sistema informativo giudiziario, posta a disposizione del pubblico e della comunità professionale che frequentano il Palazzo.

V.2 Quanto alle innovazioni nel Distretto, il **Tribunale di Milano** ha proseguito nell'ingente investimento di risorse avviato da tempo per migliorare l'efficienza e aumentare l'efficacia della sua azione, come dettagliatamente illustrato nel suo ultimo Bilancio di responsabilità sociale.

Il progetto pilota dei decreti ingiuntivi telematici ha registrato nel 2011/2012 la percentuale più elevata a livello nazionale (pari al 62%) di decreti ingiuntivi inviati per via telematica ed è in corso di sviluppo l'estensione di tale progetto alla fase di esecutorietà.

In costante crescita è il numero complessivo degli atti e delle notifiche telematiche (pari rispettivamente a 23.886 nell'anno giudiziario 2011/12 e a 34.470 nel solo 2012).

È inoltre in corso di sperimentazione l'estensione del PCT all'iscrizione a ruolo dei procedimenti introdotti con ricorso che consentirà di ridurre i tempi e il carico di lavoro delle cancellerie, effettuato ora per via cartacea.

Importanti iniziative sono state assunte da molti Tribunali del Distretto per favorire l'assistenza degli utenti nelle materie di **volontaria giurisdizione**, di competenza del giudice tutelare.

Oltre a quella già attuata dal **Tribunale di Sondrio**, mediante la realizzazione di una rete di collegamento (informativa, documentativa e telematica) con gli enti e le comunità locali, merita una speciale menzione il prestigioso riconoscimento internazionale che il **Tribunale di Monza** ha ricevuto in relazione al progetto 'Innovazione di sistema' in tema di volontaria giurisdizione e di amministrazione di sostegno, selezionato come primo in Italia e scelto quale finalista per il premio *Constantinus* della *Federation of European Association of Consultants* nell'ambito del progetto Innovagiustizia per la diffusione delle *Best Practices* negli Uffici giudiziari italiani.

L'apprezzata iniziativa di avvicinamento ai bisogni della persona, svolta dal Gruppo operativo misto, insieme agli Enti locali, al Comparto socio-assistenziale, alle associazioni e alle organizzazioni professionali, testimonia come il miglioramento, in

termini di maggior efficacia e qualità, del servizio Giustizia passa anche attraverso la collaborazione con le varie Istituzioni operanti nel territorio per garantire al cittadino più debole, che versa in situazione di difficoltà, una ‘rete di protezione’.

Parte II

Riflessioni sulle riforme della giustizia civile e penale

II.1 Le riforme del diritto e del processo civile

II.1.1 Il Legislatore, consapevole della necessità di fissare uno stabile equilibrio fra le regole del diritto e quelle dell’agire economico e nell’intento di ottenere una risposta più rapida ed efficace alla domanda di giustizia, è ripetutamente intervenuto negli anni più recenti sul processo civile con le varie leggi di stabilizzazione finanziaria, sulle liberalizzazioni, per lo sviluppo e per la crescita (d.l. 29 dicembre 2009 n. 193, conv. in l. 22 febbraio 2010 n. 24; l. 12 novembre 2011 n. 183; d.l. 22 dicembre 2011 n. 212, conv. in l. 17 febbraio 2012 n.10; d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, conv. in l. 24 marzo 2012 n. 27; d.l. 22 giugno 2012 n. 83, conv. in l. 7 agosto 2012 n. 134; d.l. 13 settembre 2012 n. 158, conv. in l. 8 novembre 2012 n. 189; d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012 n. 179; l. 24 dicembre 2012 n. 228), movendosi sostanzialmente in tre direzioni: **razionalizzazione delle risorse, specializzazione, misure deflative e acceleratorie.**

E però, va subito detto con fermezza che, se un corretto metodo di valutazione di ogni nuova disciplina legislativa diretta a governare il processo consiste nella verifica empirica del suo impatto sui tempi e modi di funzionamento della giurisdizione, l’efficacia della complessa, variegata e per taluni versi disorganica cornice legislativa, ispirata alla finalità di smaltimento dell’arretrato, non può non accompagnarsi ad adeguate misure organizzative di rafforzamento delle risorse nei settori nevralgici coinvolti, verificata all’esito di un’attenta analisi della concreta applicazione sul campo e altresì temperata da idonei protocolli di procedura tra Magistratura e Avvocatura.

Di talché appare, viceversa, miope e incompatibile con gli obiettivi perseguiti la clausola di **invarianza delle spese** dell’Amministrazione, inserita alla fine di ogni

provvedimento legislativo di riforma, con l'avvertenza che allo svolgimento delle relative attività occorre provvedere “*senza nuovi o maggiori oneri e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*”. Per vero, il respiro e il serio impegno riformatore comportano sempre un costo!

II.1.2 Sono già oggetto di concreta applicazione da parte dei giudici del distretto sia i profili innovativi della riforma del processo civile di cui alla legge 18 giugno 2009 n. 69, con speciale riguardo al **rito sommario di cognizione**, come modello alternativo di trattazione semplificata rispetto al rito ordinario, sia le opportunità offerte alla migliore funzionalità del sistema giudiziario dalla **digitalizzazione**, dal **processo civile telematico**, dal potenziamento della **rete informatica**, con notevoli risparmi di tempo e di spesa per le cancellerie e per gli ufficiali giudiziari, e in tema di riscossione delle **spese di giustizia**.

Come pure viene costantemente richiamata l'attenzione degli stessi giudici sulla coerente applicazione delle novellate disposizioni in materia di riduzione e **semplificazione dei procedimenti civili di cognizione** (d. lgs. 1° settembre 2011, n. 150), di **calendario del processo** (art. 81 *bis* disp. att. c.p.c.), di **motivazione anche contestuale della sentenza** (artt. 132, secondo comma n. 4, 281 *sexies*, 351 e 352 c.p.c.; 118, primo comma disp. att.). In particolare, per la Corte di Appello vi è la previsione di condanna della parte a una pena pecuniaria in caso di richiesta di sospensiva dell'esecutività della sentenza impugnata inammissibile o manifestamente infondata, la delega all'assunzione dei mezzi istruttori a un componente del collegio e la possibilità di decidere la causa con motivazione contestuale della sentenza in udienza.

II.1.3 Con il d.l. sulle 'liberalizzazioni' n. 1 del 2012, conv. in l. n. 27 del 2012, è stato istituito il '**Tribunale per le imprese**', così denominandosi diversamente e ridefinendosi il ruolo delle Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale presso Tribunali e Corti d'Appello di cui al d.lgs. 26 giugno 2003 n. 168, delle quali si è ampliata sensibilmente la competenza per materia.

La nuova Sezione specializzata è competente a decidere, oltre le controversie in materia di proprietà industriale e quelle in materia di diritto di autore, anche larga parte delle controversie in materia societaria (prima assegnate ad altra sezione civile), nonché le controversie in materia di tutela della concorrenza del mercato e in materia di contratti pubblici di appalto di rilevanza comunitaria.

Le ricadute organizzative, legate all'applicazione della riforma, sono state esaminate partendo dall'analisi dei flussi statistici, che ha consentito una valutazione prognostica sul futuro carico di lavoro, in funzione delle scelte poi adottate per la strutturazione organizzativa della Sezione specializzata presso il Tribunale e la Corte d'Appello.

II.1.4 La c.d. riforma 'Fornero' del processo del lavoro, a sua volta, ha introdotto un nuovo rito per le controversie in materia di **licenziamento**. In particolare, dai commi 47 e ss. dell'art. 1 l. 28 giugno 2012 n. 92 è stata disciplinata una procedura speciale e accelerata per tali controversie *“anche quando devono essere risolte questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro”*.

Il nuovo *iter* processuale prevede tempi rapidi di fissazione dell'udienza sia per il Tribunale che per la Corte d'Appello, riservando particolari giorni nel calendario delle udienze, sicché l'impatto della riforma ha comportato la necessità di apportare modifiche all'organizzazione del settore, con inevitabili aggravii - sempre a risorse invariate - nella gestione già critica del dilagante contenzioso in materia.

II.1.5 Dev'essere altresì segnalata la recente legge 10 dicembre 2012 n. 219 'in materia di **riconoscimento dei figli naturali**', in vigore dal 1° gennaio di quest'anno.

Le nuove disposizioni, oltre che finalizzate ad assicurare - attraverso importanti modifiche di diritto sostanziale - la piena equiparazione della posizione dei figli naturali a quella dei figli legittimi, eliminando queste stesse definizioni e qualsiasi forma residua di discriminazione anche mediante l'estensione delle garanzie per le obbligazioni economiche, esprime la scelta ordinamentale di attrarre alla cognizione di un unico giudice le competenze sulle questioni relative, tra l'altro, all'esercizio della potestà, all'affidamento, alle modalità di visita e di frequentazione, alle contribuzioni dei genitori in favore dei figli minori e all'amministrazione dei loro beni.

La scelta viene operata delimitando in modo significativo la competenza dei Tribunali per i Minorenni, che continueranno a occuparsi, tra l'altro, della decadenza e reintegra della potestà e delle adozioni, trasferendo al Tribunale ordinario le principali tutele dei diritti dei figli.

Il Legislatore, nel perseguire l'obiettivo dell'unificazione delle competenze, ha sostanzialmente ristretto l'area di intervento del giudice specializzato nell'intento di assicurare una maggiore prossimità territoriale dell'ufficio giudiziario al minore.

Spetterà pertanto ai Tribunali del distretto, attraverso adeguati provvedimenti organizzativi e tabellari, assicurare la massima potenzialità di intervento, la più accurata preparazione e una sempre attenta efficienza per garantire una risposta professionalmente adeguata al grado di specializzazione oggi richiesto in materia.

II.1.6 E' il campo delle **misure deflative e acceleratorie**, tuttavia, quello in cui più intensamente è intervenuto il Legislatore, nella consapevolezza dell'impatto che i tempi della procedura assumono nell'*enforcement* - la tutela effettiva del diritto di credito - e quindi nelle vicende del mercato, del lavoro e delle imprese, soprattutto nell'attuale fase di crisi dell'economia che ha così gravemente colpito il sistema produttivo e finanziario.

Si è stabilito, con l'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, conv. in l. 15 luglio 2011 n. 111, e con la normativa secondaria emanata dal C.S.M. (delibera 2 maggio 2012 e successive), che i capi degli uffici giudiziari debbano redigere, tenuto conto dei carichi esigibili, un **programma annuale di gestione dei procedimenti civili pendenti** (virtualmente esteso anche ai procedimenti penali), determinando gli obiettivi di riduzione della loro durata e quelli di rendimento dell'ufficio, programma da verificare in concreto alla fine dell'anno, con la previsione di incentivi economici per gli uffici virtuosi che siano riusciti a ridurre il peso dell'arretrato.

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

II.1.7 Ancora nell'ambito delle misure urgenti per una migliore funzionalità del sistema processuale è stato introdotto dal c.d. '*decreto sviluppo*' (art. 54 d.l. 22 giugno 2012 n. 83, conv. in l. 7 agosto 2012 n. 134) una sorta di **'filtro' per l'appello civile**, ispirato nelle linee generali al modello proprio del sistema tedesco, mediante la dettagliata previsione, con i novellati artt. 342, 348 *bis*, 348 *ter* e 436 *bis* c.p.c., dell'inammissibilità degli appelli che non abbiano '*una ragionevole probabilità*' di essere accolti, cioè quando essi si prospettino manifestamente infondati sulla base di una meditata prognosi di sicuro insuccesso, dopo avere sentito le parti e con ordinanza succintamente motivata. Ne è conseguita la riformulazione dell'art. 360 n. 5 c.p.c., riguardante il ricorso per cassazione per vizio di motivazione.

Occorre riconoscere che, nonostante taluni profili di ambiguità e disorganicità della disciplina, si è in presenza di un salto culturale per il giudice d'appello, che dovrà farsi carico della sua uniforme interpretazione e coerente applicazione, nell'ottica di migliorare il funzionamento della macchina della giustizia e di assicurare una più rapida definizione dei giudizi civili di secondo grado.

La nuova procedura, che consentirà quindi di indirizzare l'attività giurisdizionale verso le impugnazioni meritevoli di attenzione, potrebbe comportare, in rapporto agli attuali carichi di lavoro, difficoltà di applicazione e possibili rallentamenti nella trattazione dei procedimenti sopravvenuti. Per non vanificare la portata e la novità della riforma, voluta dal legislatore anche in ottica deflativa, sono state elaborate in questa Corte 'linee guida sperimentali' frutto di una riflessione condivisa, avviata mediante la costituzione di una commissione di studio incaricata di individuare adeguati e uniformi modelli organizzativi.

Ma, poiché trattasi di novità non meramente terminologiche rispetto alle tecniche tradizionali, si rende necessario allargare la formazione professionale e ridisegnare, anche nelle prassi organizzative, i meccanismi di selezione delle impugnazioni meritevoli di essere trattate nel pieno merito e i modelli di motivazione della sentenza o dell'ordinanza, secondo protocolli 'semplificati' e 'differenziati' anche in base alla tipologia delle controversie: sicché il contenuto della decisione risulti chiaro ed agilmente argomentato mediante il sintetico riferimento ai punti di fatto e di diritto ritenuti risolutivi e ai conformi precedenti giurisprudenziali.

La sperimentazione delle misure organizzative richiederà la concentrata attenzione alle ragioni dell'impugnazione e un'attenta sintesi argomentativa, dalla quale il giudice di appello non dovrebbe discostarsi solo perché paventi il pericolo di riforma in Cassazione per difetto di motivazione.

II.1.8 Sempre nell'ambito del c.d. '*decreto sviluppo*' (art. 55) è stata ridisegnata la procedura della l. n. 89 del 2001 (c.d. '*legge Pinto*') per le domande di equa riparazione per la violazione del termine di durata ragionevole del processo.

Il lievitare delle domande di indennizzo, con percentuali di accoglimento superiori al 90%, comporta un aggravio considerevole degli oneri finanziari per le casse dell'Erario e la progressiva erosione dell'immagine della giustizia, a fronte di

situazioni talora davvero paradossali, nelle quali rilevanti disponibilità finanziarie sono destinate a favore di debitori inadempienti o autori di reati, che delle lungaggini processuali hanno beneficiato per procrastinare il pagamento di quanto dovuto o perseguire la prescrizione del reato, e con l'effetto negativo di appesantire il lavoro delle Corti.

Sicché, appare certamente più adeguata ed efficace l'articolazione del procedimento in due fasi, la prima sommaria e senza formalità (perciò agile e verosimilmente conclusiva) e la seconda propriamente giurisdizionale (solo eventuale) su opposizione dell'interessato. Il nuovo modulo, la cui applicazione è già in corso presso questa Corte d'Appello dopo l'avvenuto esaurimento delle pratiche di vecchio rito, sta comportando, all'evidenza, consistenti risparmi in termini di risorse, tempi e costi.

II.1.9 L'intento, tanto ambizioso quanto ineludibile, di incidere in misura significativa sui flussi della domanda, anziché sulla mera efficienza della risposta giudiziale è stato inoltre perseguito dal Legislatore mediante la disciplina del procedimento di **mediazione**, finalizzata alla conciliazione di numerose tipologie di controversie civili e commerciali e condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

La normativa di cui al d. lgs. n. 28 del 2010 è diretta all'obiettivo, comune agli altri Paesi europei (v., in tal senso, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010) 12, § 39 e la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011, sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri) di risolvere al di fuori del contesto giurisdizionale un numero consistente di controversie, talune 'bagatellari' ma altre non di lieve entità, e di alleggerire così il devastante carico della pletorica domanda giudiziale, per consentirne un più fluido smaltimento.

Non sono pochi gli aspetti problematici che l'implementazione dei metodi alternativi di composizione delle controversie (*ADR*: acronimo di *Alternative Dispute Resolution*) presenta nei rapporti con il processo contenzioso giurisdizionale: l'obbligatorietà e i costi del ricorso (mentre la vera mediazione dovrebbe avere base volontaria e facoltativa), l'assenza di robusti incentivi economico-finanziari per le parti che vi accedono, l'attività di formazione e organizzazione del servizio e

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

Occorre riconoscere il sostanziale insuccesso dell'istituto, segnato prima dalla modestia dei numeri emergenti dai dati statistici, inferiori alle aspettative, e poi dal radicale scrutinio d'incostituzionalità, per difetto di delega, del modello di mediazione obbligatoria, anche se la Corte Costituzionale (sent. n. 272/2012) ha avvertito che il Legislatore ben può intervenire, con legge ordinaria, sulla disciplina della mediazione, prevedendo, in linea con la legislazione europea, ipotesi di obbligatorietà, sempre che non sia precluso l'accesso all'autorità giudiziaria.

Un clima più aperto di riflessione e dialogo potrebbe giovare tanto al cambiamento di approccio culturale per il nuovo ruolo dell'Avvocato, quanto all'individuazione delle migliori prassi attuative di un 'nuovo' modello di mediazione, per i profili: della sperimentazione (per un periodo di tre/quattro anni) della procedura obbligatoria come condizione di procedibilità della domanda giudiziale, accompagnata tuttavia da un filtro di verifica dell'utilità di proseguire il tentativo di conciliazione; dell'effettività del patrocinio del difensore; della riduzione dei tempi e dei costi; del rilievo della mancata partecipazione alla procedura di mediazione nel successivo giudizio.

L'obiettivo della riforma dell'istituto dovrebbe essere quello di aumentare il tasso di accettazione della procedura, sicché risulti implementato anche il numero degli accordi mediati.

L'Italia non può fare a meno della mediazione e questa non può essere vista con sfavore pregiudiziale dai protagonisti del processo civile, chiamati in prima persona a realizzarla in vista degli innegabili benefici connessi a una sua più diffusa applicazione.

II.2 Le riforme del diritto e del processo penale

Il 2012 si è chiuso con una serie di interventi legislativi in taluni settori del codice penale, in larga parte dettati dalla necessità di adempiere a obblighi internazionali.

II.2.1 Di particolare importanza appare l'ampliamento della **tutela penale dei minori** mediante l'approvazione della legge 1° ottobre 2012 n. 172, in attuazione della Convenzione di Lanzarote del Consiglio d'Europa del 2007, di cui si segnala, fra l'altro, la rimodulazione dei termini dell'errore o dell'ignoranza dell'età del minore, essendosene limitata l'irrilevanza ai soli casi d'inescusabilità, sicché l'assetto normativo risulta finalmente allineato ai parametri costituzionali in tema di colpevolezza.

II.2.2 A sua volta, la riforma dell'impianto normativo delle disposizioni per la prevenzione e la repressione della **corruzione** e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (legge 6 novembre 2012, n. 190) sembra avere robuste radici e va accolta con favore, poiché reca un chiaro e definitivo messaggio di ripulsa degli attuali tassi di corruzione e s'inserisce organicamente negli sforzi di adeguamento progressivo del nostro Paese ai precetti internazionali di cui alla Convenzione ONU del 31 ottobre 2003 (Convenzione di Merida) e alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo).

Preme rimarcare la razionalità sia della scelta di costruire una fattispecie generale di corruzione in relazione all'esercizio delle funzioni, sia della revisione della concussione, non potendosi dubitare del diverso disvalore della costrizione e dell'induzione, come pure di rilevante interesse appare la nuova figura criminosa del traffico di influenze illecite.

L'intervento legislativo - 'politicamente' arduo, com'è noto - va dunque apprezzato, pur nella consapevolezza che un efficace sistema penalistico di contrasto alla corruzione richiederebbe la modifica dell'attuale disciplina della prescrizione dei reati e la riforma, quantomeno, del reato di false comunicazioni sociali.

Spetta ora agli studiosi, agli operatori del diritto e innanzi tutto ai giudici riflettere sui tecnicismi delle nuove norme, farne una coerente interpretazione e applicazione nelle concrete fattispecie, ma con atteggiamento di rispetto e attenzione per le soluzioni legislative nelle quali s'intravedono non poche luci.

II.2.3 Si accennava, prima, alla necessità di mettere mani alla riforma delle false comunicazioni sociali, che l'esperienza ha insegnato essere prodromiche alla corruzione.

L'accento offre lo spunto per alcune considerazioni 'aggiornate' sul complessivo stato del **diritto penale d'impresa**.

La riforma del 2002 ha smantellato il diritto penale societario, salvandosi dal crollo qualche figura marginale.

Il diritto penale tributario, operativo solo in presenza di evasioni consistenti, sta spingendo la Magistratura sui terreni impervi, in difetto di chiare previsioni legislative, della criminalizzazione delle fattispecie c.d. elusive.

Il diritto penale dei mercati continua a ruotare attorno a poche figure, come l'aggiotaggio, strutturate su modelli arcaici.

Il diritto penale fallimentare, costretto a una sorta di eccesso di vitalità nei periodi come l'attuale di grave crisi economica e finanziaria, è fondato su una strumentazione concettuale che ormai non si coniuga più con la disciplina delle procedure concorsuali modificata a far tempo dal 2005 e ancora oggi in continua evoluzione. Il venir meno dell'osmosi tra detta disciplina e i risvolti penali, colpevolmente dimenticati dal Legislatore, genera sovente gravi aporie interpretative che non possono essere risolte con innesti innovativi occasionali, come si è di recente verificato con l'inserimento nel tessuto della legge fallimentare degli artt. 217 *bis* e 236 *bis*.

II.2.4 Rimane tuttora acceso il dibattito sul fenomeno della **diffamazione a mezzo stampa**. Si condivide il disagio di fronte al ricorso alla pena detentiva nel delicato settore dell'informazione, la cui libertà potrebbe risultarne pesantemente condizionata. Ma si esige anche un serio spettro di soluzioni alternative, di tipo pecuniario e interdittivo, che non si risolvano, di fatto, nella sostanziale impunità di condotte gravemente e ingiustificatamente aggressive dei valori dell'onore e della reputazione della persona, pure costituzionalmente garantiti.

II.2.5 Quanto al **processo penale**, ne è largamente diffusa l'idea della crisi di efficacia e autorevolezza. Ne sono peraltro note le cause e le responsabilità, mentre si avverte l'esigenza di dettare nuove regole, anche di tipo organizzativo, per il corretto equilibrio tra 'giusto processo' e 'ragionevole durata'.

Va osservato innanzi tutto che il processo è assediato da una smisurata quantità di notizie di reato, spesso indotte dall'improprio ricorso alla tutela penale e

comunque in numero non proporzionato alla capacità di risposta dell'apparato di giustizia.

Un primo argine preclusivo contro l'enorme flusso della domanda è apprestato dall'archiviazione, sulla base della regola dell'inidoneità degli elementi acquisiti nelle indagini preliminari a *'sostenere l'accusa in giudizio'* (art. 125 disp. att. c.p.p.; v. anche l'art. 425.3 c.p.p.). Formula, questa, della quale sarebbe auspicabile un più largo uso, ispirato alla nozione di inutilità o superfluità del procedere all'esito di una meditata prognosi d'insuccesso dell'accusa, così da valorizzare per converso i parametri di efficacia e qualità dell'azione penale *'utile'*.

Come pure va sottolineata la doverosità del rispetto dei termini delle investigazioni, atteso che dall'eccessivo scarto temporale con la fase del giudizio deriva la concentrazione dei *'media'* su quella che costituisce solo la formulazione, allo stato, di un'ipotesi accusatoria, destinata alla rigorosa verifica dibattimentale secondo la regola decisoria dell' *'al di là di ogni ragionevole dubbio'* per la condanna. Una troppo lunga indagine, ancor più se corredata da misure custodiali, esalta l'ipertrofia accusatoria, attira l'attenzione morbosa dell'opinione pubblica, ne rafforza i pregiudizi di colpevolezza, lede il proficuo esercizio dei diritti di difesa dell'indagato, ne suscita la contrapposta ipertrofia difensiva.

Costituirebbe un segnale di saggezza legislativa proporre una più mite ricostruzione del modello di azione penale obbligatoria, mediante un'opera di revisione diretta a ridisegnare le fattispecie di effettivo rilievo criminoso, ad allargare il novero dei delitti procedibili a querela, a sperimentare il terreno della mediazione penale, a introdurre, con i criteri della scarsa rilevanza del fatto e della tenue offensività della condotta, talune forme di **obbligatorietà temperata** dell'azione penale.

II.2.6 Meritano in proposito un convinto apprezzamento le linee del disegno di legge governativo n. 5019 *bis*, che interveniva, mediante lo strumento della delega, in materia di:

a) pene detentive non carcerarie *'presso il domicilio'*, dirette ad almeno mitigare la situazione attuale, drammatica e ormai sistemica, di vergognoso e incivile **sovraffollamento delle carceri**, ripetutamente censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ancora di recente (con la sentenza *'pilota'* dell'8/1/2013,

Torreggiani e altri c. Italia) ha condannato l'Italia per la palese violazione dei diritti fondamentali e della dignità della persona ristretta in carcere;

b) sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato in caso di reati non particolarmente gravi;

c) sospensione del procedimento nei confronti degli imputati irreperibili (eliminandosi di conseguenza il giudizio contumaciale per cui l'Italia ha subito numerose condanne dalla Corte europea dei diritti dell'uomo).

Non può dunque sottacersi il rammarico che un così importante provvedimento, pure approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 4 dicembre 2012, non sia approdato all'approvazione definitiva da parte del Senato a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere.

II.2.7 L'Italia ha il triste primato in Europa del maggior numero di declaratorie di estinzione del reato per prescrizione (circa 170.000 l'anno) e, paradossalmente, del più alto numero di condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo per l'irragionevole durata dei processi.

La garanzia dell'individuo in funzione della stabilità sociale conseguente all'oblio della collettività rispetto a fatti risalenti resta ineliminabile. Ma la volontà dello Stato, manifestata attraverso gli organi di giustizia, di perseguire quei fatti prima che sia maturata la prescrizione finisce per attirare la vicenda nel fenomeno dell'organizzazione razionale dei tempi del procedimento, a tutela del diverso interesse dell'imputato a che non si prolunghi irragionevolmente il processo a suo carico e ad essere giudicato entro termini certi e predeterminati.

Si ritiene perciò illogica l'attuale disciplina sostanziale della **prescrizione del reato**, nella parte in cui estende i suoi effetti sul processo penale, propiziandone il grado d'ineffettività e disincentivandone, mediante una sorta di premialità di fatto, i percorsi alternativi.

Essa, collocata sullo sfondo della scena del processo, si rivela oggi come un agente 'patogeno': induce premialità di fatto, scoraggia le premialità legali dei riti alternativi, incentiva strategie dilatorie, implementa il numero delle impugnazioni.

E' davvero efficace il processo di cui si programma lo scivolamento verso un esito proscioglitivo per il mero decorso del tempo, cui la difesa ha il diritto di

tendere, con il conseguente fallimento della funzione cognitiva di accertamento della verità e con la sconfitta dell'ansia di giustizia delle vittime e della collettività?

Si aggrava la crisi di autorevolezza della giurisdizione, si compromette la tenuta del sistema, mentre aumenta la distanza della nostra disciplina rispetto agli apparati di tutela riconosciuti dalle fonti convenzionali e sovranazionali e praticati dalla maggior parte dei Paesi europei.

Al fine di restituire razionalità ed efficienza al sistema non è opportuno allungare ulteriormente i termini della prescrizione sostanziale e, di conseguenza, la durata dei processi, bensì sembra più coerente stabilire il divieto di dichiarare la prescrizione del reato nel corso del processo, salvo che prima della sentenza di **condanna di primo grado** non sia già decorso il tempo necessario, assicurando termini celeri e certi per le successive, eventuali, fasi di impugnazione, la cui ingiustificata violazione non resti priva di conseguenze.

Si è proposto di anticipare l'inefficacia della prescrizione all'avvenuto esercizio dell'azione penale. La proposta, all'apparenza più radicale, presenta tuttavia serie controindicazioni per il rischio che essa possa autorizzare prassi non virtuose dell'organo di accusa, sotto il profilo dell'allungamento dei tempi delle indagini preliminari fino allo spirare dei termini prescrizionali ovvero dell'incompletezza delle stesse, di cui dovrebbe poi farsi carico la fase del giudizio, resa immune dalla pressione della prescrizione del reato.

Sembra perciò preferibile la tesi (parzialmente mutuata dal sistema processuale tedesco) di sterilizzare gli effetti estintivi della prescrizione 'sostanziale' del reato dopo che sia stata pronunciata la sentenza di condanna di primo grado, laddove non sia già decorso il tempo necessario.

Per non lasciare sprovvisto di tutela l'imputato che sia stato condannato vanno previsti, peraltro, termini certi e legalmente predeterminati di **durata massima per le fasi e i gradi di impugnazione** fino alla pronuncia irrevocabile, il cui compasso temporale ben può essere disegnato secondo i limiti di durata ragionevole del processo fissati, ai fini dell'equa riparazione, dall'art. 2, comma 2-*bis* l. n. 89/2001, modif. dall'art. 55 d.l. n. 83/2012, conv. in l. n. 134/201: due anni per l'appello, un anno per la cassazione, ancora un anno per l'eventuale giudizio di rinvio ecc.

Termini che dovranno essere calcolati a partire dal momento dell'effettivo pervenimento degli atti al giudice dell'impugnazione e ragionevolmente calibrati (in virtù di limitate e tassative ipotesi di proroga o sospensione) in considerazione, soprattutto, di taluni indici di particolare 'complessità' della fattispecie (ad esempio, numero degli imputati e/o delle imputazioni e dei difensori, esigenza di riapertura dell'istruzione probatoria ecc.), sulla falsariga di quanto prevede l'art. 304 c.p.p. con riguardo ai termini di durata massima della custodia cautelare.

La violazione dei suddetti termini non può rimanere, peraltro, priva di **conseguenze**.

La qualificazione dell'ingiustificata violazione come mero illecito disciplinare non soddisfa il fine di tutela del diritto del condannato alla celere definizione della sua posizione processuale in termini certi e predeterminati, rivelandosi eccentrica, di per sé, all'obiettivo della ragionevole durata della fase impugnatoria.

La previsione di un'attenuante speciale con la diminuzione della pena fino a un terzo, in caso di conferma della statuizione di condanna e di superamento dei limiti di durata ragionevole della fase di impugnazione (secondo il modello 'compensatorio' tedesco), presenta anch'essa significative controindicazioni: per un verso, la previsione legislativa di una diminuzione - alla fine - per il giudizio 'allungato' rischia di disincentivare gli effetti premiali del percorso alternativo - all'inizio - del giudizio 'abbreviato'; per altro verso, la difficoltà di proporzionare l'entità della diminuzione di pena alla concreta portata del prolungamento dei termini di fase comporterebbe una varietà applicativa e si sostanzierebbe in un'ingiustificata disparità di trattamento.

Esclusa la congruità della sanzione disciplinare e l'applicabilità di una mera diminuzione di pena a favore del condannato, la reazione dell'ordinamento alla violazione dei termini di durata massima della fase impugnatoria (pure prorogati o sospesi nei casi tassativamente consentiti) non potrà non consistere nella declaratoria d'improseguibilità dell'azione penale per la sopravvenuta **'prescrizione del processo'**.

E però, affinché la prescrizione processuale non diventi anch'essa agente 'patogeno' incentivando strumentalmente le impugnazioni, occorre anche intervenire - oltre l'auspicabile enunciazione di principio del 'dovere di lealtà

processuale' dei soggetti del processo contro ogni ipotesi di abuso - mediante un'attenta regolamentazione della disciplina delle preclusioni endoprocessuali in tema di competenza, invalidità degli atti e notificazioni, dei rapporti fra gravami incidentali e giudizio principale, e, soprattutto, della semplificazione degli esiti d'inammissibilità delle sequenze impugnatorie.

II.2.8 Per ridare respiro e dignità al processo penale, la salvaguardia del secondo grado di giudizio pretende logicamente l'estensione della disciplina dell'**inammissibilità** del gravame, oltre i casi di **aspecificità** anche alle ipotesi di **manifesta infondatezza** dei motivi di ricorso.

A seguito del recente intervento riformatore di cui all'art. 54 d.l. del c.d. '*decreto sviluppo*', si è previsto, con riguardo al giudizio civile d'appello, che, sentite le parti e con ordinanza succintamente motivata, l'impugnazione può essere dichiarata inammissibile '*quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolta*', cioè quando essa si prospetti manifestamente infondata secondo una meditata prognosi di sicuro insuccesso.

Orbene, attesa la *ratio* dell'istituto, non appare coerente né logicamente sostenibile una diversità del meccanismo dell'inammissibilità fra l'appello civile e quello penale.

Perché meritino di essere preservati ben tre gradi di giurisdizione occorrono seri **filtri delle impugnazioni**, nel senso di un necessario restringersi dei cerchi concentrici dell'*ordo processus* all'esito di un'attenta opera di selezione dei ricorsi ammissibili, secondo l'istituto di comune matrice europea del '*leave to appeal*'.

Non si ravvisa, in effetti, alcuna ragione perché si debba celebrare l'udienza di merito anche per un appello affetto dal vizio di aspecificità o di manifesta infondatezza delle ragioni che lo sostengono: è uno spreco di risorse, questo, che nessun sistema processuale può consentire.

Le garanzie della difesa a fronte dell'opera di selezione sono comunque ampie: la competenza specializzata del magistrato che procede allo spoglio del fascicolo; la deliberazione collegiale in camera di consiglio (eventualmente partecipata), l'ordinanza pur succintamente motivata, la ricorribilità per cassazione della stessa per la verifica di correttezza dello scrutinio d'inammissibilità.

Conosco e comprendo le ragioni delle resistenze del ceto forense al proposto allargamento dei casi d'inammissibilità dell'appello: l'obiettivo della prescrizione del reato è vanificato dalla declaratoria d'inammissibilità; si diffida di moduli organizzatori di tipo meramente quantitativo, che potrebbero essere finalizzati solo all'obiettivo dell'abbattimento delle pendenze.

La prima obiezione sarebbe agevolmente sdrammatizzata dalla sterilizzazione dei perversi effetti della prescrizione del reato dopo la sentenza di condanna di primo grado; quanto al secondo punto, la legittimazione dei giudici va messa alla prova sul campo, implementandone la professionalità per la selezione degli appelli inammissibili, come ormai avviene da oltre un decennio per i ricorsi per cassazione, e pretendendo la trasparenza delle prassi organizzative e delle argomentazioni a sostegno delle decisioni (la Corte milanese organizza incontri di formazione comune sul tema e pubblica nel sito *web* tutte le decisioni della Cassazione sulle ordinanze di appello impugnate).

Più in generale, in una visione d'insieme del sistema, l'attività di selezione delle impugnazioni ammissibili/inammissibili è destinata ad agevolare la crescita professionale di tutti i protagonisti del processo, sia giudici che avvocati, e ad assicurare larghezza di tempi, attenzione e risorse alle impugnazioni selezionate come davvero meritevoli di essere trattate nel pieno merito.

II.3 La riforma dell'ordinamento forense

Proprio sullo scorcio finale della Legislatura è stata meritoriamente approvata il 21 dicembre 2012 dal Senato l'importante riforma della disciplina dell'ordinamento e della **professione forense**, che contiene una pluralità di deleghe da attuare entro i prossimi due anni sulla base dei principi e criteri direttivi dettati in materia di esame di Stato, tirocinio e formazione obbligatoria, praticantato presso gli uffici giudiziari, disciplina della difesa d'ufficio, associazioni multidisciplinari e società fra avvocati, specializzazioni forensi, parametri per i compensi, regole deontologiche.

Un cantiere aperto, dunque, la cui effettiva realizzazione nel dettaglio è affidata sia a decreti legislativi del Governo e a regolamenti del Ministero della Giustizia sia a regolamenti del Consiglio Nazionale Forense, in una sinergica azione di riforma legislativa e di autorganizzazione.

Nel complesso, un'opera di grande respiro, la cui compiuta attuazione è destinata a incidere notevolmente sul ruolo e sullo statuto professionale della figura dell'Avvocato, nell'auspicio che essa, in un clima di dialogo e sul presupposto della pari dignità dei protagonisti del processo (magistrati e avvocati), possa anche segnare una decisa svolta verso un rinnovato contesto di comuni percorsi di formazione e di una condivisa deontologia processuale.

Parte III

L'organizzazione del sistema giudiziario

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

- spetta alle autorità responsabili per l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario creare le condizioni che consentano ai giudici di svolgere la loro missione e raggiungere l'efficacia, ferma la salvaguardia e il rispetto per l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici (§ 32);

- ogni Stato deve assegnare ai tribunali risorse, strutture e attrezzature adeguate che consentano loro di operare in conformità alle esigenze di cui all'art. 6 della Convenzione e per consentire ai giudici di lavorare in modo efficace (§ 33);

- ai tribunali deve essere assegnato un numero sufficiente di giudici e di personale di supporto adeguatamente qualificato (§ 35).

Le categorie rappresentative di quelli che sono i protagonisti della vita giudiziaria (Magistrati, Avvocati e Personale amministrativo) sono consapevoli dell'assoluta centralità e priorità che rivestono i temi dell'organizzazione e del funzionamento della **macchina giudiziaria** e della necessità di radicali e urgenti rimedi correttivi.

Accanto al sovraccarico della domanda, all'eccessiva litigiosità dei cittadini, allo sproporzionato numero di avvocati in rapporto alla popolazione e all'organico dei giudici, alla farraginosità e lentezza dei meccanismi definitivi dei giudizi, al proliferare di sequenze incidentali e di inutili formalismi, che opprimono, oltre ogni limite, il funzionamento del sistema, si è consapevoli che il *trend* negativo del debito dell'arretrato e dell'eccessiva durata dei processi non è solo frutto di non

perspicue regole procedurali o di poco meditate scelte legislative o di prassi devianti o di scarsa professionalità di taluni operatori, ma è anche di tipo **strutturale**: legato cioè all'irrazionale impiego delle già carenti risorse personali e di mezzi e alla conseguente, sperequata gestione dei carichi di lavoro da parte dei magistrati e delle cancellerie.

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

La razionalizzazione delle sedi giudiziarie, che da un lato investe la necessità di modificare assetti che non rispondono più a un servizio efficiente ed economicamente sopportabile e dall'altro contrasta con radicate abitudini e centri di potere, ha avuto concreto avvio con la legge delega 14 settembre 2011, n. 148 e l'intervento si è finora modulato con i successivi decreti legislativi del 7 settembre 2012 n. 155 e n. 156.

A far tempo dal settembre 2013, per effetto della soppressione dei Tribunali di Vigevano e Voghera, che verranno assorbiti dal Tribunale di Pavia, il numero dei Tribunali ordinari del distretto milanese passerà da 11 a 9.

Per quanto riguarda le Sezioni distaccate, le competenze territoriali delle Sezioni, tutte soppresse, sono attribuite ai seguenti Tribunali: Abbiategrasso a Pavia; Cantù, Erba e Menaggio a Como; Cassano d'Adda a Lodi; Desio a Monza; Gallarate, Legnano, Saronno e Rho a Busto Arsizio; Luino a Varese; Morbegno a Sondrio.

Il decreto di attuazione riferito agli uffici dei Giudici di pace, pur preservando il sistema della giurisdizione di prossimità, prevede l'accorpamento di diversi uffici, consentendo di recuperare numerose unità di giudici e di personale amministrativo.

La nuova organizzazione delle sedi giudiziarie costituisce per il sistema della giustizia un'importante occasione di razionalizzazione dell'impiego del personale e

delle risorse materiali, la cui distribuzione, al termine del processo di accorpamento degli Uffici, dovrebbe risultare più rispondente alle concrete esigenze della struttura giudiziaria. I provvedimenti legislativi rispondono alla necessità di colmare le carenze di organico degli Uffici più sofferenti e di organizzare secondo nuovi criteri la dislocazione del personale amministrativo. Di talché, assumeranno straordinario rilievo i decreti ministeriali di risistemazione delle piante organiche dei magistrati e del personale amministrativo degli uffici giudiziari di primo grado direttamente coinvolti nella revisione delle circoscrizioni, risistemazione che si auspica avvenga sulla base di criteri oggettivi di valutazione e, quindi, di scelte razionali.

La Corte d'Appello di Milano (la quale pure ha decisamente contestato l'irrazionale dislocazione del territorio della Sezione distaccata di Rho dal Tribunale di Milano a quello di Busto Arsizio) è fortemente impegnata nel coordinamento dell'attività di riorganizzazione, predisponendo incontri tra i Capi degli Uffici soppressi e accorpanti, per definire puntualmente tempi e modalità operative relativi al trasferimento del personale amministrativo e giudicante e alla individuazione degli Uffici che dovranno accogliere il personale, gli arredi e gli archivi di quelli soppressi.

Parte IV

Quali giudici per quali diritti?

IV.1 Il giudice, in un'ottica non unilaterale né solipsistica delle sue funzioni, rivendica il senso dell'appartenenza a una Istituzione della 'ragione argomentativa' e tende ad ancorare a un fondamento di ragionevolezza l'*auctoritas* della decisione giudiziale, avendo l'obbligo costituzionale di dispiegare nella **motivazione** la ricostruzione probatoria del fatto e di giustificare la soluzione giuridica del caso.

A legittimare in modo decisivo il giudice è, innanzi tutto, la fedeltà al principio di **'legalità'**, come metro e limite cui deve ispirare e conformare la sua attività: in linea di principio, egli 'dice', 'non fa' il diritto né è arbitro esclusivo della prova, è giudice delle regole non dello scopo.

A proposito del primato della legge, si sostiene comunemente che è in crisi la legalità e, con essa, il ruolo e la funzione del ceto dei giuristi, ma sarebbe forse più appropriato chiedersi ‘*dov’è*’ oggi la legalità.

Nella complessa dinamica dei rapporti fra ordinamenti interno, comunitario e convenzionale e nel contesto nazionale e sovranazionale delle fonti, normative e giurisprudenziali, la moderna ermeneutica valorizza la centralità della figura dell’**interprete** nell’opera di formazione del ‘diritto vivente’.

Il giudice nazionale, movendosi dal testo al contesto e al significato della norma e nella prospettiva di tutela dei diritti fondamentali, concorre nella costruzione della trama normativa regolatrice della fattispecie concreta, sperimentando il vincolo della ‘interpretazione conforme’ al diritto comunitario e a quello convenzionale e assumendo la veste di ‘giudice comune comunitario’ o di ‘giudice comune della Convenzione europea dei diritti dell’uomo’.

Il formante del diritto vivente postula, dunque, una componente limitatamente creativa nella ‘mediazione accertativa della giurisprudenza’, la quale, ‘senza varcare la linea di rottura col dato positivo ed evadere da questo, assume un ruolo centrale nella precisazione del contenuto e della latitudine applicativa della norma e assolve sostanzialmente una funzione integrativa della medesima’ (in termini, Cass., S.U. pen., n. 18288/2010).

Nel difficile equilibrio fra la mediazione interpretativa del giudice e il principio di legalità pretendono, tuttavia, un’attenta composizione diversi e talora opposti valori ed esigenze.

L’incerta capacità ordinatoria della legge e la complessa stratificazione delle fonti esigono la definizione dei canoni ermeneutici e il controllo di razionalità dell’opera del giudice di selezione della regola decisoria da applicare nel caso concreto. Va evitato il rischio di una deriva della giurisdizione verso l’instabilità patologica del diritto giurisprudenziale e l’area indefinita del diritto ‘liquido’ o ‘dell’incertezza’, garantendo viceversa il bilanciamento dei valori tra pluralismo interpretativo e dimensione creativa del diritto giurisprudenziale, da un lato, e accessibilità e conoscibilità della norma, uniformità e prevedibilità delle decisioni, dall’altro.

Per traversare il difficile passaggio, dal protagonismo dispersivo del frammento (*I tribunali di Babele*, secondo Sabino Cassese) all’interazione degli spazi di

discrezionalità giudiziale, soccorrono anche un più adeguato funzionamento dell'apparato organizzativo e la definizione di modelli comportamentali virtuosi ispirati alle *best practices* e ai codici deontologici. Ma sono necessari, sopra tutto, la trasparenza delle ragioni della decisione, il rispetto dei metavalori, la rete della nomofilachia e dei precedenti, il dialogo fra le Corti, in un processo di coerenza del circuito plurilivello della giurisprudenza, alla ricerca di un nuovo equilibrio nella formazione del diritto vivente europeo e di comuni standard di tutela dei diritti fondamentali.

IV.2 Il fenomeno del '**precedente**' nella struttura dell'argomentazione giustificativa della decisione viene così a rivestire un importante rilievo nei moderni sistemi giuridici, essendosi attenuata la tradizionale divaricazione della regola *stare decisis* negli ordinamenti di *common law* (efficacia vincolante) rispetto a quelli di *civil law* (efficacia persuasiva).

Nel sistema processuale italiano i gradi di efficacia del precedente sono scanditi da un significativo reticolo di disposizioni normative, mirate al rafforzamento della funzione nomofilattica della Corte di legittimità, in un percorso circolare delle informazioni che va letto nella chiave dell'efficacia persuasiva del precedente, così da rammentare al giudice di merito di essere parte del circuito dell'interpretazione il cui vertice si radica nella Cassazione, richiamandolo al dovere di prendere contezza dell'approdo interpretativo della vicenda già sottoposta alla sua cognizione.

Il problema della formazione del precedente si collega, a sua volta, con quello dello '**stile**' della decisione, perché si ammette la stretta interdipendenza e circolarità di effetti tra il fenomeno della tenuta nel tempo dei principi giurisprudenziali e la certezza del diritto, da un lato, e, dall'altro, le tecniche di motivazione, rese più agili e contestuali, insieme con le regole della grammatica e del linguaggio, la cui semplificazione e uniformazione assicurano virtuose ricadute anche sulla ragionevole durata dei processi.

Un rilievo sempre maggiore va assumendo, pertanto, 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 '*topos*' che orienta l'interpretazione e l'applicazione della norma nel caso concreto: rilievo che l'ordinamento processuale riconosce ormai esplicitamente in talune disposizioni

normative che prevedono il modello semplificato di motivazione del provvedimento e un filtro per le impugnazioni.

IV.3 La soggezione del giudice alla legge (art. 101, comma 2 Cost.) ne esalta, dunque, le prerogative d'indipendenza, autonomia, libertà di giudizio, imparzialità: pre-condizioni, queste, indispensabili del giudicare. Ma, contro ogni esasperato soggettivismo, opacità, abuso, zona d'ombra, sovraesposizione mediatica, per la legittimazione del giudice nella società moderna - come si è efficacemente affermato - **'terzo non basta'**!

A legittimare in modo decisivo il giudice, oltre la rigorosa fedeltà al principio di 'legalità', è, per altro verso, la **'cultura professionale'** con cui egli provvede sempre più spesso a interpretare e regolamentare direttamente complessi fenomeni economici o conflitti sociali.

Il percorso formativo va reso più efficace, rivisitando il modello del giudice-burocrate e il meccanismo concorsuale di reclutamento, provvedendo ad aggiornare le conoscenze tecnico-giuridiche ma anche spingendo verso l'apprendimento di capacità strumentali all'attività giudiziaria e l'allargamento della formazione ai contenuti delle scienze sociali indispensabili al giudicare.

E ciò vale, a maggior ragione, per le figure apicali dei capi degli uffici giudiziari dai quali, all'esito di una rigorosa e imparziale selezione del C.S.M., è legittimo pretendere solide capacità di governo della struttura in termini di analisi dei dati, gestione delle risorse, definizione degli obiettivi, attenzione alle dinamiche di partecipazione e condivisione delle scelte, coniugandosi altresì i moderni saperi professionali con doti di sensibilità culturale e di umanità.

Occorre inoltre sviluppare una circolarità, un interscambio fra tutte le professioni legali, istituendo canali istituzionali fra la Magistratura e le professioni giuridico-forensi (Avvocati e Docenti universitari), per l'arricchimento culturale dei protagonisti del processo, anche in virtù di un linguaggio comune, e per la valorizzazione dell'immagine d'imparzialità del giudice nei rapporti con la società. Invero l'omogeneità culturale dei professionisti del diritto rafforza l'indipendenza di fatto dei giudici.

Si avverte, in definitiva, l'esigenza di un'accresciuta **autorevolezza** – non autoreferenziale – del giudicante, del quale vanno considerati, per così dire, non

tanto i numeri quanto la qualità del prodotto, in termini di ragionevole durata della procedura e di prevedibilità e stabilità delle decisioni, cioè di **efficacia** complessiva della giurisdizione.

Occorre evitare il rischio che la crescita esponenziale del ruolo di supplenza assunto dalla Magistratura nella *governance*, all'incrocio fra politica e diritto, sposti il fondamento della legittimazione del giudice sul terreno delle pratiche del consenso sociale e popolare.

IV.4 In quest'ottica la **deontologia** viene a profilarsi come un fondamentale momento di legittimazione del giudice e una guida sicura, capace di orientarne l'attività sin dalle prime esperienze, oggi al centro dell'attenzione della Scuola della Magistratura e degli organi decentrati della formazione e delle valutazioni di professionalità del Consiglio Giudiziario e del C.S.M. per la progressione in carriera e per l'attribuzione o conferma di incarichi direttivi.

Le prassi processuali e le condotte extraprocessuali dei magistrati devono essere ispirate a un alto senso dell'etica professionale, esigendosi la misurazione adeguata dei tempi, il costante arricchimento del bagaglio culturale, la capacità di ascolto delle ragioni degli altri, la trasparente giustificazione delle decisioni in un linguaggio semplice e chiaro, la concreta effettività delle soluzioni pratiche adottate; ed altresì doti di equilibrio, moderazione nel linguaggio, sobrietà e riservatezza, anche sul piano dei rapporti con i 'media' e con la politica, rispetto e leale collaborazione con le altre Istituzioni.

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

In tal modo, coniugandosi **potere e responsabilità**, l'indipendenza dei giudici non sarà vista come un privilegio o una prerogativa, bensì come la garanzia fondamentale dei cittadini, in uno Stato di diritto, per l'applicazione imparziale e

uniforme della legge, così rivelandosi non come una ‘patologia’ del sistema - come talora si sostiene - ma come una preziosa ‘risorsa’ per il Paese.

IV.5 Provando a tirare le fila del discorso, vorrei sottolineare che oggi, a chiusura di un anno certamente drammatico per larghe fasce della popolazione, a causa della grave crisi economica che ha investito il Paese e di conseguenza ha fortemente impegnato i vari settori della giurisdizione, non possiamo limitarci a celebrare un formale rito. Sento il dovere di rivolgere un forte appello alla ragione perché si proceda presto, in un clima di proficuo dialogo, a nuove e più meditate scelte operative in tema di Giustizia, a tutela dei bisogni e dei diritti fondamentali della persona.

INDICE

Introduzione	1
Parte I	
Il bilancio e l'organizzazione dei servizi e delle attività della Corte di Appello	2
I. La giustizia civile	6
I.1 La Corte di Appello: il settore civile	6
I.2 La Corte di Appello: il settore lavoro	13
I.3 L'andamento e le caratteristiche della giustizia civile e del lavoro nel Distretto	17
II. La giustizia penale	24
II.1 La Corte di Appello	24
II.2 Uffici GIP e GUP del Distretto	31
II.3 I Tribunali del Distretto	34
II.4 Gli Uffici di sorveglianza e il carcere	39
II.5 La giustizia minorile	44
III. I Giudici di pace e i Magistrati onorari	48
IV. Il Consiglio Giudiziario	49
V. Le iniziative strategiche della Corte e le innovazioni nel Distretto	53
Parte II	
Riflessioni sulle riforme della giustizia civile e penale	60
II.1 Le riforme del diritto e del processo civile	60
II.2 Le riforme del diritto e del processo penale	66
II.3 La riforma dell'ordinamento forense	74
Parte III	
L'organizzazione del sistema giudiziario	75
Parte IV	
Quali giudici per quali diritti?	77

In copertina: Mario Sironi, *Giustizia armata con la Legge*, 1936, mosaico; Palazzo di Giustizia di Milano, Aula della Corte di Assise di Appello.