

Giuseppe Ondei
Presidente della Corte di Appello di Milano

DISCORSO INAUGURALE

Sull'amministrazione della giustizia nel Distretto della
Corte di Appello di Milano



Assemblea Generale – Milano, 22 gennaio 2022

Discorso inaugurale del Presidente della Corte di Appello, dott. Giuseppe Ondei

Assemblea Generale – Milano, Aula Magna del Palazzo di Giustizia

22 gennaio 2022

Dichiaro aperta l'Assemblea Generale della Corte di Appello di Milano, riunita per l'inaugurazione del nuovo anno giudiziario.

Saluti

Signore e Signori buongiorno e grazie per la vostra presenza a questa giornata importante per la Giustizia nella quale si celebra l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario. Dopo la pausa dell'anno scorso, quest'anno ci ritroviamo in presenza, seppur limitata per ragioni di precauzione sanitaria, nella gloriosa Aula Magna del nostro Palazzo che ha visto più volte stringersi in assemblea spontaneamente tutti gli operatori di giustizia del Distretto nei momenti più importanti e, talvolta, anche più tragici, della storia del nostro Paese in un clima di grande emozione e testimonianza civica. Di due di quei momenti quest'anno ricorre il trentesimo anniversario e sono le stragi di Capaci e di via D'Amelio nelle quali persero la vita i giudici Falcone, Morvillo e Borsellino ed il personale delle loro scorte. A Milano ricorderemo con alcuni eventi organizzati dall'Associazione Nazionale Magistrati le due stragi per non dimenticare, per trasmettere il valore della memoria affinché ciò che è accaduto non si ripeta mai più.

Rivolgo un cordiale saluto alla componente del C.S.M., dott.ssa Alessandra Dal Moro, alla rappresentante del Ministro della Giustizia, dott.ssa Concetta Locurto, alla Procuratrice Generale, ai componenti del Consiglio Giudiziario e a tutte le Autorità civili, religiose e militari, alle Forze dell'Ordine ed alla Stampa per aver voluto onorarci della loro gradita presenza. Saluto l'Avvocatura, qui rappresentata dal Presidente Vinicio Nardo, con la quale vi è sempre stata, e continua ad esserci, una proficua consuetudine di collaborazione nell'interesse della Giustizia. Saluto ancora tutti i Capi degli Uffici Giudiziari, i magistrati ed il personale amministrativo che con encomiabile dedizione e senso del dovere hanno dato anche quest'anno il loro prezioso contributo per l'inveramento nel tessuto sociale di una giustizia sentita come presente e reale nella quale *Nomos* e *Dike* dialogano nel segno della ragione.

Un saluto ed un ringraziamento sincero per il loro operato vanno alla Presidente Laura Cosentini e al Presidente Ambrogio Ceron che hanno da poco lasciato rispettivamente la Presidenza del Tribunale di Monza e del Tribunale di Como: due grandi magistrati che hanno lavorato alacremente sino all'ultimo giorno dimostrando non solo uno straordinario attaccamento al lavoro ma anche un paradigmatico senso civico. Il ringraziamento va rivolto anche al Procuratore Francesco Greco che con spirito innovatore ha saputo reggere la Procura della Repubblica di Milano in questi anni.

Un sentimento di riconoscenza voglio esprimere ai presidenti di sezione della Corte di Appello, Giovanna Ichino, Domenico Piombo e Guido Piffer, che si sono congedati dalla magistratura dopo anni di grande e proficuo impegno, nei quali hanno messo a completa disposizione la loro

eccelsa professionalità diventando autorevoli punti di riferimento per tutti i colleghi. A Guido Piffer, che considero uno dei miei maestri di diritto, rivolgo anche un particolare grazie per la collaborazione ultratrentennale che mi ha generosamente offerto.

Un sentito ringraziamento va, poi, a tutti i magistrati che nell'anno passato hanno dismesso la toga indossata in un lungo e lodevole esercizio della giurisdizione e a tutto il personale amministrativo che si è congedato dopo anni di fedele dedizione al proprio lavoro.

Infine, un commosso pensiero va rivolto alla memoria del presidente di sezione della corte di appello dott. Saro Spina che prematuramente ci ha lasciato lo scorso anno mentre con grande passione stava svolgendo il suo lavoro: persona buona e leale, esimio giurista ma, soprattutto, grande uomo.

2. - La Giustizia italiana nell'attuale contesto socio/economico

2.1. – Il contesto socio/economico

Racconta la Storia che nel Sedicesimo secolo, frate Luis de León, saggio dell'Università di Salamanca, venne ingiustamente arrestato dall'Inquisizione, in base a false accuse di eresia. Liberato dopo alcuni anni di detenzione, riprese l'insegnamento ed iniziò la sua prima lezione profferendo la frase divenuta proverbiale "*Heri dicebamus*". *Heri dicebamus* fu anche il titolo che Luigi Einaudi, futuro Presidente della Repubblica, volle apporre all'articolo di analisi economica con cui riprese – dopo la Liberazione ed il lungo silenzio impostogli dal regime fascista – la sua collaborazione con il Corriere della Sera.

Noi non abbiamo la santità e l'altezza della dottrina di Frate Luis de León, né la profondità di pensiero di Luigi Einaudi, ma vogliamo che questa prima inaugurazione dell'anno giudiziario in presenza dopo la "pausa" impostaci dalla pandemia possa ispirarsi all'*Heri dicebamus* proprio nell'intento di considerare la pandemia una parentesi, una crisi - purtroppo ancora presente - che ha mandato il "*tempo del mondo fuori dai cardini*", per usare un'espressione dell'Amleto di Sheakspeare - ma dalla quale dobbiamo cercare di uscire più forti di prima.

E del resto anche la letteratura e l'arte si abbeverano alla fonte della crisi capace di risvegliare grandi energie trasmettendo nuovi contenuti: il *De Civitate Dei* di Sant'Agostino e la Divina Commedia di Dante devono la loro grandezza all'essere maturati, il primo in seguito al crollo dell'Impero Romano d'Occidente, e la seconda alla condizione di esilio del suo autore. Lo stesso A. Einstein ebbe a dire che "*... è nella crisi che sorgono l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera se stesso senza essere superato*".

L'Italia sembra aver superato la fase in cui mostrava un tessuto sociale infiltrato dalla paura e da una sequela di istanti drammatici e aver iniziato una nuova fase di operosa progettualità seppur in un contesto ancora fortemente segnato dalla pandemia, addirittura recrudescente. Oggi avanza impellente l'esigenza di costruire una nuova coscienza collettiva che dia supporto a una società che potrà riprendersi più per progetto che per spontanea evoluzione, perché l'adattamento continuato non regge più. Affinché ciò avvenga occorre riprogettare e ricostruire le strutture portanti della società. Ciascuna componente sociale deve decidere di abbandonare lo stato di spettatore passivo per assumere quella di protagonista attivo di questa svolta: gli indugi non sono ammessi. *Pròtinus vive*, dicevano gli antichi romani!

2.2. – Il Mondo della Giustizia

Anche il mondo della Giustizia sembra aver superato il momento più drammatico della crisi provocata dall'emergenza sanitaria, tanto che nel Distretto di Milano l'operatività e l'efficienza degli Uffici appare tornata a livelli pre-crisi, nonostante l'evento pandemico non sia terminato e ci si avvia ad una fase definita di "convivenza con la pandemia". L'anno giudiziario appena concluso appare più correttamente definibile come anno di transizione, durante il quale gli Uffici giudiziari hanno imparato la lezione della pandemia e hanno cercato di costruire un nuovo modello organizzativo del lavoro in uno scenario in piena evoluzione, destinato ad aprire spazi di manovra per innovare e rendere l'offerta del servizio Giustizia particolarmente adatta alle aspettative dei cittadini che pretendono, giustamente, efficienza e qualità.

La lentezza del sistema giudiziario e la presenza di fenomeni corruttivi non possono più essere tollerati perché offuscano il valore in sé della giustizia: hanno, infatti, un comprovato impatto negativo sia sull'economia italiana che sul benessere dei cittadini. Si calcola che una riduzione del 50% della durata dei giudizi civili può accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 % e che una riduzione da 9 a 5 anni delle procedure fallimentari può generare un incremento di produttività della nostra economia dell'1,6 %. Dati che, insieme ad altri studi di settore, confermano che il rilancio dell'economia è fortemente condizionato dalle riforme e dagli investimenti nel settore della giustizia. Nel lungo periodo, poi, la lentezza dei processi – dove per lento deve intendersi, però, il processo per la cui definizione si impiega un tempo superiore a quello strettamente necessario per una compiuta istruttoria e una meditata decisione - e la corruzione favoriscono, tanto a livello macroeconomico quanto sui comportamenti dei cittadini e sulla società, un clima di incertezza e sfiducia che incide anche sulla capacità imprenditoriale del Paese.

Attualmente è in corso il più grande intervento riformatore della giustizia che si sia mai avuto nella storia recente del nostro Paese. Un intervento complesso che coinvolge il settore penale, quello civile, tributario e ordinamentale, ma anche l'assetto organizzativo del sistema giustizia.

Ecco perché il progetto del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (P.N.R.R.) sulla Giustizia è un'occasione storica, propizia e imperdibile, per la seria rifondazione del sistema: gli antichi Greci direbbero che siamo in un tempo *kairòs* - ossia governato dal *kairòs*, il momento giusto ed opportuno.

Finalmente le riforme non si basano più sulla assurda filosofia del "costo zero" ma sono state movimentate ingenti risorse materiali ed umane per la loro realizzazione. Occorre sfruttare al massimo la carica innovativa del Piano: avere il coraggio di progredire anche attraverso il cd. "salto di paradigma".

Thomas Khun, nel memorabile "La struttura delle Rivoluzioni scientifiche" ebbe a sottolineare che il progresso è dicotomico: avviene sia attraverso l'avanzamento della normalità lungo le traiettorie tracciabili nell'arco di un paradigma, sia attraverso la rottura con la tradizione dello stesso paradigma. Nel primo segmento si possono inserire tutte le riforme nei settori civile e penale che sono in cantiere e che nel solco della continuità concorreranno ad apportare benefiche ricadute in tema di riduzione delle pendenze e dei tempi di definizione dei processi, mentre nel secondo segmento va sicuramente inserito l'Ufficio per il processo (P.N.R.R.) che è stato

introdotto a livello diffuso in tutti gli Uffici Giudiziari dal d.l. 80/2021 (conv. in legge 123/2021): è una rivoluzione (una *meghiste metabolé* – direbbe Platone)! Siamo di fronte a una rimeditazione del ruolo del magistrato giudicante diretta a liberarne risorse intellettuali ad oggi sparse in mille frammentarie competenze e a organizzarne il lavoro in staff. Si dovrà passare da un giudice - monade isolata nella *turris eburnea* - che lavora in solitudine anche nello svolgimento di incumbenti bagatellari, ad un giudice che lavora con il supporto di una struttura e che potrà, quindi, concentrare la sua attenzione sulla nobile funzione della giurisdizione. Il giudice del quale abbiamo visto celebrare la solitudine si congeda dall'illusione tolemaica di essere solo al centro della comunità giurisdizionale.

La buona organizzazione della giurisdizione costituisce, del resto, uno dei cardini fondamentali dello Stato di diritto, un *cantus firmus*, poiché mediante il suo esercizio si realizza la tutela dei diritti fondamentali della persona. Con un'avvertenza, però: Ufficio per il processo non significa introdurre una assorbente mentalità economico/aziendalistica nella organizzazione della Giustizia; tale mentalità può aiutare in modo ancillare ad individuare il perimetro di azione dal quale non debordare (si pensi agli indici di ricambio e di smaltimento, di durata del processo – che pure rappresentano un'importante spia della giusta direzione delle proposte organizzative), ma occorre pur sempre non dimenticare che il servizio giustizia è un servizio di primario rilievo sociale per la realizzazione del quale tenere conto anche di altri aspetti quale, per esempio, la qualità del rapporto cittadino/giudice (serve un giudice che ascolta e riflette e non un freddo burocrate che si limita a contare il numero dei provvedimenti emessi, magari in modo sommario e frettoloso per fare statistica). Il nudo efficientismo senz'anima rischia di piegare i nobili orizzonti costituzionali verso un'inaccettabile modello di magistrato preoccupato più della sua "carriera" che della tutela dei diritti.

Anche per quanto riguarda i Dirigenti degli Uffici è auspicabile che con la riforma si colga l'occasione per una riduzione di tutta l'attività burocratica loro richiesta: i Dirigenti non possono trascorre la maggior parte del loro tempo a compilare relazioni e *format* che spesso sono una inutile ripetizione dell'altro. Bisogna tornare ad abitare la concretezza.

E ancora! Nel P.N.R.R. un rilievo importante viene dato giustamente all'innovazione ed alla informatizzazione del sistema e delle procedure: in un Paese che avanza la Giustizia non può rimanere alla preistoria del cartaceo, tanto più se si riscontra che laddove la digitalizzazione è in fase avanzata – come nel settore del processo civile – la pandemia ha inciso in maniera veramente limitata sulla attività giudiziaria. Purtroppo, va fortemente osteggiato quell'eccesso di informatizzazione che vorrebbe pervenire ad una progettazione algoritmica per l'individuazione della decisione in una sorta di soluzione moderna del famoso "*calculemus*" di Leibniz nella quale il "*logos della giuridicità si è fatto macchina*". Per superare il fenomeno della perdita di una sicura computabilità o calcolabilità del diritto - dovuto alla evaporazione di un sistema - viene auspicato l'approdo ad un post-umanesimo (dopo la post-modernità di Lyotard, il post-industriale di Touraine e la post-democrazia) dove trova applicazione la logica binaria: una logica, però, del tutto inadeguata a esprimere un soddisfacente giudizio complesso, che spesso si deve occupare di vicende plurieziologiche e rapportabili all'incrociarsi di ipotesi regolamentative non necessariamente escludenti ma concorrenti.

La sofisticata articolazione del pensiero giuridico non può cedere alla semplicità essenziale del pensiero economico o alla logica binaria informatica. L'illusione, infatti, che in una pretesa neutralità della logica economica o binaria la scienza giuridica possa ritrovare la perduta neutralità del formalismo pandettistico si manifesta per quella che è: figlia dell'indigenza del pensiero.

Piuttosto quella che oggi deve essere recuperata in funzione della certezza del diritto è la natura del sistema che ogni ordinamento possiede come caratteristica espressiva della propria unità, tenendo presente che l'unità dell'ordinamento non è un mero postulato di logica giuridica o di teoria, ma fa parte delle condizioni basilari di ogni comunità che nel diritto si riconosca.

E del resto, l'età dei codici – che rappresenta una delle grandi stagioni del diritto nella quale si è verificata la piena consonanza del pensiero giuridico con l'oggetto suo proprio - coincide con la modernità della scienza giuridica, ove per scienza giuridica si deve intendere lo stadio del pensiero sul diritto più prossimo all'idea di scienza come elaborazione sistematica ed autocomprendentesi di un dato.

Non credo che la soluzione odierna sia quella di ripercorrere il dibattito che si pose all'inizio dell'Ottocento tra Savigny e Thibaut, perché ormai il codice non può essere più ciò che è stato (la pienezza e definitività che avevano caratterizzato i codici sono andate perse di fronte all'opera ipertrofica della legislazione specialistica e alle nuove fonti "internazionali" del diritto), ma credo che sia venuto il momento che da parte di tutti (legislatore, dottrina e giurisprudenza) si inizi seriamente a dare un impulso a questa ricreazione del sistema pur tenendo conto della necessaria evoluzione del diritto: concetto quest'ultimo che non contrasta necessariamente con quello di sistema.

Chiarezza e sintesi degli atti - siano essi legislativi che giudiziari - dovranno essere, poi, i due polmoni con i quali la Giustizia ossigenerà le proprie strutture ed il nuovo sistema se non si vuole trasformare il giudice iconicamente in quel viandante davanti al mare di nebbia ben rappresentato dal pittore Caspar David Friedrich.

3. - L'amministrazione della giustizia nel Distretto

3.1. - Le risorse

3.1.1. - Le risorse umane

Passando, ora, all'analisi dell'amministrazione della Giustizia nel Distretto dobbiamo da subito evidenziare che la Giustizia in tanto progredisce in quanto sia supportata da risorse umane e materiali: esse costituiscono la "*Grundlage*" del sistema.

In punto risorse umane sia le diverse sezioni della Corte d'appello, sia la più parte dei Tribunali del Distretto, se pur in misura e modi diversi, lamentano sofferenze quanto all'effettiva presenza dei magistrati: al 30.6.2021 le relative scoperture vanno infatti dal 6% del Tribunale di Lecco al 9% del Tribunale di Pavia, dal 10% del Tribunale di Milano e dall'11% del Tribunale di Busto Arsizio al 16,6% della Corte di Appello e al 20% del Tribunale di Como, dal 23% del Tribunale di Lodi al 26% del Tribunale di Varese, sino al 30% del Tribunale di Monza. Soltanto il Tribunale di Sondrio vede presenti 11 togati su una pianta organica di 12 magistrati. E' vero che a breve arriveranno gli addetti all'Ufficio per il Processo (U.P.P.), ma non dobbiamo dimenticarci che tale personale amministrativo è a supporto dell'attività del magistrato, sicché, se non vogliamo trovarci di fronte ad una situazione kafkiana, il presupposto perché l'U.P.P. funzioni è proprio la presenza di magistrati. Il 27 dicembre 2021 il Ministro della Giustizia ha emanato un decreto che dovrebbe accelerare anche l'arrivo dei cd. magistrati flessibili – che sono una vera risorsa distrettuale e comportano un aumento degli organici (8 per la Corte di appello). Tutto questo sforzo, però, in tanto potrà portare a risultati in quanto vengano al più presto assunti magistrati

attraverso concorsi e - allo stato - i concorsi comportano procedure lente a tal punto che, anche facendo riferimento ai due concorsi indetti ed in corso, è ragionevole prevedere che prima di due anni non arriveranno nuovi magistrati.

In questo contesto non può, però, ignorarsi che dalle relazioni pervenute dai Tribunali del distretto sull'andamento dell'attività giurisdizionale nei rispettivi ambiti territoriali di competenza, appare emergere una concorde valutazione positiva dei risultati conseguenti al fattivo contributo offerto dalla Magistratura Onoraria. La stessa Corte costituzionale, del resto, nella recente sentenza 9 dicembre 2020 n. 267, ha eloquentemente ed espressamente riconosciuto la totale identità funzionale degli atti dei giudici onorari rispetto a quella dei giudici togati. In punto è attesa da tempo una riforma legislativa radicale che tuteli i magistrati onorari.

Situazione identica, se non peggiore, a quella del personale di magistratura riguarda le vacanze del personale amministrativo secondo quanto emerge dai dati aggiornati al 27.9.2021 forniti dal Ministero della Giustizia, dove si va dal 36,19% di Como e 35,29% di Varese al 32,02% di Monza, 27,91% di Sondrio e 27,82% di Pavia; dal 26,96% di Milano e 26,15 % di Busto Arsizio al 23,26 di Lecco e 22,06%; di Lodi; dal 25,23% del Tribunale per i Minorenni al 22,9% del Tribunale di Sorveglianza.

Va dato atto che il Ministero della Giustizia con solerzia ha messo un campo numerose procedure di assunzione di personale amministrativo, molte delle quali portate a termine, ma fino ad ora le stesse, per vari motivi, non hanno ancora permesso di coprire l'organico del Distretto milanese nemmeno all' 80% e il rapporto tra personale amministrativo e personale giudiziario pari a 1,41 continua ad essere di gran lunga inferiore all'indice, considerato il minimo per l'efficienza, di 2.

A ciò si aggiunga che rimane carente anche la dotazione di profili professionali con competenze specialistiche (contabili, informatici, tecnici, statistici ecc.) di cui la Corte di Appello in particolare ha assoluta necessità per gestire non soltanto i contratti per la manutenzione degli edifici giudiziari, ma anche i servizi delle spese di giustizia e funzionamento e tutti gli altri servizi di rilievo distrettuale assegnati alla Corte di Appello (materia elettorale, consiglio giudiziario, esame avvocato, formazione, ecc.). E così anche per l'anno passato gli Uffici Giudiziari hanno encomiabilmente cercato di supplire a tali carenze attivando protocolli e convenzioni miranti a mantenere utili sinergie con altri Enti od Istituzioni del territorio.

3.1.2. – Le risorse materiali

Per quanto riguarda le risorse materiali va rilevato che tutti gli Uffici del Distretto hanno segnalato carenza di locali sia per la celebrazione dei processi che per l'allocazione del personale. Tale carenza è ancor più aggravata dal prossimo arrivo nel distretto di numerosi addetti all'U.P.P. la cui collocazione appare problematica, nonostante la modalità di lavoro degli stessi preveda un 50% da remoto. Il Ministero della Giustizia sta concretamente supportando gli Uffici nella ricerca di spazi ma i risultati non sono ancora sufficienti.

L'edilizia giudiziaria ha avuto, invece, una particolare attenzione nell'anno passato e notevoli sono le iniziative che hanno preso avvio, e sono tuttora in corso, volte a migliorare la situazione delle aule di udienza e degli stabili in generale. Particolare attenzione è stata data alla sicurezza sui luoghi di lavoro anche se in questa materia vorrei manifestare forti perplessità sul ruolo del capo dell'ufficio, indicato come datore di lavoro delegato dagli organi di vertice della PA, il quale si trova a gestire situazioni spesso al di là della ragionevolezza per carenza non solo di risorse

economiche, ma anche umane, stante la mancanza sistematica di personale qualificato. Il sistema va rivisto: e subito!

Con riferimento, invece, alle risorse informatiche - decisive in questa fase di innovazione del sistema giustizia nella quale si sta puntando anche sulla celebrazione dei processi da remoto - la dotazione di *hardware*, stampanti multifunzione, scanner massivi e fax è allo stato complessivamente adeguata; sono in corso attività per migliorare la connessione internet, e implementare i punti rete e migliorare il cablaggio. Nel settore civile il processo telematico funziona con qualche criticità superabile e la remotizzazione dei dati ha permesso di meglio e più seriamente organizzare il lavoro agile rendendo tale modalità di lavoro affidabile e votata ad una pronta attivazione in tutti i casi in cui se ne prospetterà l'esigenza.

Nel settore penale continua, seppur lentamente, il cammino verso il processo penale telematico anche se la strada da percorrere è ancora lunga e in salita. I primi obiettivi da raggiungere sono la digitalizzazione degli atti e la gestione informatica degli stessi da parte di tutti gli Uffici in collegamento tra loro in una alla dotazione delle aule del settore penale di sistemi adeguati per la multivideoconferenza.

Ancora deficitaria è, invece, in entrambi i settori l'assistenza informatica: i magistrati responsabili distrettuale per l'informatica evidenziano addirittura uno scadimento della qualità del servizio contestando la propensione dell'Amministrazione a remotizzare l'assistenza, in quanto ritenuto metodo assai penalizzante per gli Uffici. Non è più tollerabile che in un contesto fortemente orientato alla informatizzazione del servizio le cancellerie ed ai magistrati debbano provvedere spesso in un modo "artigianale" - non sempre efficace e/o tempestivo - alla soluzione di problemi informatici, con ricadute negative sulla gestione dei processi. La pandemia ha evidenziato a tutto tondo la necessità dell'informatizzazione: la digitalizzazione è considerata ormai in tutti i settori come la *koiné* del futuro ed è necessario che anche il sistema giustizia presenti un sicuro ed affidabile volto "tecnologico" e non un bizzarro surrogato dello stesso se non ci si vuole trovare in quella situazione di paralisi ben descritta da Kafka in uno dei Quaderni in ottavo nella formula "*c'è ma una meta ma nessuna via*".

3.2. - I risultati dell'attività giurisdizionale

Portando, ora, lo sguardo sui risultati dell'attività giurisdizionale va detto, *in primis*, che nel Distretto di Milano il sistema giustizia ha saputo ormai prendere con determinazione le misure rispetto alle criticità provocate dalla pandemia, creando un *modus operandi* che può permettere al sistema di esibire risultati sostanzialmente positivi nonostante la pandemia non sia ancora superata. Sono state individuate soluzioni organizzative e gestionali capaci di rispondere con flessibilità alla dinamica delle condizioni di contesto esterno e di riportare gli operatori ad una efficace ed efficiente "normalità" di gestione. Posso dire a tutti i magistrati e agli impiegati amministrativi del Distretto di essere orgogliosi dei risultati ottenuti e posso dire, altresì, con sicurezza che anche durante il periodo più drammatico della pandemia i cittadini hanno potuto guardare ai Palazzi di Giustizia del Distretto come luoghi nei quali "c'è stato un giudice" al quale potersi rivolgere per la tutela delle loro ragioni.

3.2.a. – Il settore civile

Principiando a scrutinare i dati dal settore civile si impone un'evidenza: i dati statistici dell'anno in esame e soprattutto gli indici di performance volgono tutti al positivo.

Nel secondo grado di giudizio (la Corte di Appello) l'indice di ricambio (ossia l'indice indicante il rapporto tra fascicoli pervenuti e fascicoli definiti è stato pari a 113 (su 100 pervenuti ne sono stati definiti 113) e l'indice di smaltimento (che corrisponde alla riduzione dell'arretrato) è stato pari a 0,52 nonostante un aumento dei fascicoli pervenuti di circa mille unità rispetto all'anno precedente. Infine, il *disposition time* (ossia il tempo prognostico di definizione dei processi) è di 330 gg (quello nazionale è di 654 gg.) mentre le pendenze si sono ridotte da 6.857 a 6.124, quasi l'80% di tali pendenze si riferisce a fascicoli iscritti nell'ultimo biennio (2020-2021) e, comunque, il 96% a fascicoli iscritti nell'ultimo triennio (2019-2021).

La valutazione di efficienza di un Ufficio presuppone l'analisi di un ulteriore indicatore di *performance*, di tipo qualitativo, molto considerato nella letteratura economica e internazionale - nell'analisi del servizio giustizia. Ci si riferisce, in particolare, al parametro della stabilità/prevedibilità delle decisioni, cui la Corte d'Appello rivolge la massima attenzione, trattandosi di parametro fondamentale per misurare il grado di civiltà di un Paese, con importanti ricadute per gli investimenti nazionali ed esteri.

Orbene, la percentuale delle impugnazioni proposte avverso i provvedimenti di questa Corte nel periodo di riferimento può indicarsi nel 17,6% e per quanto poi riguarda l'esito, va rilevato che i ricorsi sono stati accolti nella misura del 25% (291 sui 1.183 definiti nello stesso periodo dalla Suprema Corte): tale valore, se rapportato al totale delle definizioni della Corte d'Appello (7.528), risulta pari al 3,9%, percentuale, dunque, assai bassa e in riduzione rispetto a quella dello scorso anno (4,33%). Ciò che dimostra una sostanziale "tenuta" dei provvedimenti definitivi della Corte d'Appello di Milano e contestualmente l'ottima preparazione giuridica dei magistrati del Distretto in relazione alla valutazione della quale da anni il Consiglio Giudiziario di Milano spontaneamente in un'ottica di massima trasparenza ha dato il diritto di tribuna agli avvocati alle sedute dello stesso Consiglio ove si esprimono tali valutazioni di professionalità.

E anche per il primo grado di giudizio vi sono indici generali positivi.

In particolare, va registrata una riduzione delle pendenze totali da 240.247 a 222.460 (-7,40%), indici di ricambio sostanzialmente tutti positivi che vanno dal 97 di Como al 108 di Milano e indici di smaltimento tutti ampiamente positivi che vanno dallo 0,54 di Varese allo 0,78 di Busto Arsizio. Parimenti il *disposition time* va dal minimo dei 138 gg. di Busto Arsizio al massimo dei 315 gg. di Varese nettamente inferiore al *disposition time* nazionale pari a 527 gg e altrettanto nettamente inferiore ai tre anni indicati come ragionevole durata del processo in primo grado. A tal proposito le pendenze ultratriennali vanno dal 2,71% di Como all'8,16% di Lodi con due sole eccezioni sopra il 10% che sono Como al 10,74% e Varese al 16,24%.

Con riguardo ai flussi delle materie, sempre con riferimento alla situazione del Distretto, il 26% delle pendenze riguarda la materia contrattualistica, mentre il 12% riguarda la protezione internazionale seguita dal 9% della materia della famiglia e dei minori. Si evidenziano, una flessione nelle sopravvenienze delle esecuzioni mobiliari ed un incremento di quelle immobiliari. Nella materia fallimentare, dopo la flessione registrata nel triennio precedente (2018/2020), l'anno giudiziario in esame evidenzia, in quasi tutti i circondari, un lieve incremento delle

sopravvenienze e un deciso aumento delle definizioni, sempre superiori alle sopravvenienze. Nel settore lavoro appaiono, nell'ultimo quadriennio, in progressiva diminuzione. Quanto, infine, alla mediazione i dati statistici segnalano che nel corso dell'anno giudiziario 2020/2021 sono stati iscritti complessivamente n. 13.064 procedimenti di mediazione (10.814 nell'anno giudiziario precedente). Tra quelli definiti, l'accordo risulta raggiunto nel 33,3% dei casi, come nell'anno precedente.

Infine, una particolare attenzione va data proprio alla materia dell'immigrazione. Tale materia riguarda ormai quasi il 24% circa dell'arretrato civile del Tribunale di Milano e l'aumento delle sopravvenienze è incontenibile: circa +800%. Occorre trovare un rimedio perché, dando la priorità alla trattazione di queste cause, si rischia di creare grave arretrato nella trattazione di tutte le altre materie. Né a ciò basta quanto previsto dalla legge di bilancio 2022 in ordine ad un limitato aumento di organico della magistratura per la trattazione di queste cause. Si impone una radicale rivisitazione della procedura. Va bene il rito in forma camerale, a contraddittorio scritto e a udienza eventuale, con l'acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria della videoregistrazione del colloquio presso la Commissione - in piena conformità al "modello internazionale" del giusto processo di cui agli articoli 5 e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - ma occorre un ulteriore intervento di semplificazione, in grado di assicurare un equivalente livello di efficienza dell'esito finale mediante introduzione del giudice unico monocratico specializzato, ispirandosi al modello tedesco e francese con la ulteriore specificazione che se il ricorso non presenta validi motivi per mettere in discussione la decisione dell'OFPPRA, la CNDA può respingerlo mediante ordinanza senza la fissazione dell'udienza. Solo in Italia il giudice decide sempre, previa fissazione dell'udienza, in forma collegiale: è un dispendio di risorse umane che non possiamo permetterci.

Occorre, inoltre, un ripensamento del sistema del patrocinio a spese dello Stato, che tenga conto e favorisca la specializzazione del difensore, che scoraggi le plurime e defatiganti impugnazioni e che, in definitiva, renda allo straniero un'assistenza difensiva adeguata.

3.2.b. - Il settore penale

Per quanto riguarda il settore penale, indici positivi si riscontrano nel secondo grado di giudizio ove i processi pendenti sono passati da 8.397 a 7.894 (contro le 48.066 di Roma e le 57.293 di Napoli, le 17.157 di Bologna, le 13.810 di Firenze e le 13.284 di Torino, tutte corti le ultime tre notevolmente più piccole di Milano), e l'81% dei procedimenti è stato iscritto nel biennio 2020-2021 mentre il 98% nel triennio 2019-2021, ma in molti casi gli ultratriennali riguardano processi sospesi perché a carico di irreperibili. E per questo che a Milano possiamo dire che la applicazione della nuova normativa sulla improcedibilità non si tradurrà in una amnistia mascherata o, per usare un termine meno tecnico ma più icastico, in una rottamazione di vecchi processi. L'altro dato da monitorare è quello relativo ai tempi di invio in Corte da parte dei Tribunali degli atti dei processi la cui decisione è stata appellata. Anche a questo proposito possiamo dire che siamo ad un periodo medio di poco più di tre mesi che è buono, ma che dovrebbe migliorare ed essere ridotto almeno a due mesi, per dare più tempo di trattazione dei processi alla Corte di Appello.

Sempre nel secondo grado di giudizio l'indice di smaltimento è pari a 107 e l'indice di ricambio è pari a 0,50; ugualmente positivo è il *disposition time* pari a 391 gg contro gli 815 gg. nazionali. I processi a carico di persone sottoposte a misure cautelari detentive non durano più di 4 mesi.

Le sentenze di prescrizione sono solo il 5% di quelle pronunciate - contro il 26% del dato nazionale - e quasi tutte si riferiscono a reati prescrittisi tra la pronuncia della sentenza di primo grado e l'arrivo degli atti in Corte.

Lo strumento che ha permesso questi risultati anche in periodo pandemico è la trattazione cartolare dei processi utilizzata nel 70% dei casi con il consenso di tutte le parti.

Infine, anche il dato della qualità delle sentenze che si può riscontrare attraverso la stabilità delle medesime è positivo. La percentuale delle impugnazioni proposte avverso le sentenze penali della Corte nel periodo di riferimento può indicarsi nel 29.5%, ma per quanto riguarda l'esito delle impugnazioni, gli annullamenti con rinvio sono stati solo 271 il che significa che il 94,4% delle sentenze ha retto confermandosi la stabilità delle decisioni della Corte di appello.

Con riferimento al primo grado di giudizio vi è una sostanziale stabilità delle pendenze (da 88.255 e 88.219) mentre relativamente agli indici di *performance* la situazione si presenta con indici meno marcatamente positivi rispetto al settore civile.

Infatti in ordine all'indice di ricambio tre uffici hanno un indice di ricambio superiore a 100 nell'anno corrente, gli altri presentano indici che si discostano di poco da 100 ad eccezione del Tribunale di Varese per il quale è in corso una forte attività di recupero. Parimenti per l'indice di smaltimento, tranne i tribunali di Varese e Lodi, gli altri Tribunali presentando indici ampiamente positivi, mentre la durata prognostica è in tutto il distretto, ad eccezione del Tribunale di Varese, inferiore al biennio (il triennio è il tempo ritenuto ragionevole per il processo di primo grado): il Tribunale di Varese presenta, invece, il picco di quasi tre anni e mezzo. In detto Ufficio, però, l'applicazione in supplenza endodistrettuale di un giudice e l'arrivo di ben quattro M.O.T. produrranno sicuramente effetti positivi sui citati indici di performance che, peraltro, sono già in netta ripresa.

Quanto, invece, alle pronunce di estinzione del reato per prescrizione deve sottolinearsi che tuttora nel Distretto, come per lo scorso anno, la percentuale di tali pronunce rispetto a quelle totali pronunciate si attesta su un livello medio del 3,6 % per il dibattimento e del 6,5% per gli Uffici GIP/GUP: indici sicuramente eccellenti rispetto al dato nazionale che si attesta per il primo grado al 32%.

Deve, invece, registrarsi un decremento di rilievo nella definizione dei processi con riti alternativi passati dal 22% dello scorso anno al 15% di quest'anno. Dato, questo, che deve allarmare se si considera la notoria capacità deflattiva di tali riti e l'importanza data agli stessi dal legislatore del 1989 per una vera e concreta applicazione del rito accusatorio: intento del tutto frustrato nel caso di svolgimento di numerosi processi nel dibattimento.

Infine, va segnalato che nel periodo sotto osservazione il dato delle sentenze di assoluzioni in primo grado non è cambiato, posto che la percentuale di assoluzioni rilevata è sempre superiore al 30% ed in alcuni casi si attesta anche intorno al 50% (Como, Lecco, Varese).

La situazione al riguardo rimane problematica e tuttora richiede l'impegno per l'individuazione di opportuni rimedi. In proposito, però, deve rilevarsi che un grande ausilio può venire, per la soluzione auspicata, da alcune delle disposizioni di prossima emanazione previste dalla legge 27 settembre 2021, n. 134 «*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*».

Infatti, la delega prevede, tra l'altro, la modifica della regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione e per la pronuncia della sentenza di cui all'art. 425 c.p.p., non più quando gli elementi raccolti nelle indagini preliminari «*non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio*», ma quando «*non consentono una ragionevole previsione di condanna*».

Si impone così al pubblico ministero, nel decidere se esercitare l'azione penale procedendo alla citazione diretta sulla base dell'esito degli atti di indagine svolti e al GUP, all'atto della valutazione dei presupposti per l'emissione del decreto che dispone il giudizio, un vaglio decisamente più pregnante degli elementi raccolti a carico dell'imputato: il che dovrebbe comportare una considerevole estensione delle richieste e pronunce di archiviazione e di emissione di sentenze di non doversi procedere ai sensi dell'art. 425 c.p.p.

4. - La situazione carceraria

Attenzione particolare merita anche la situazione carceraria.

Alla data del 30 giugno 2021 la popolazione carceraria degli Istituti del Distretto (detenuti 6.189) era tra le più elevate sull'intero territorio nazionale con un indice di affollamento in media del 122% in aumento rispetto al già alto 120,14% dello scorso anno.

Le donne risultano pari al 2,3% del totale (l'anno scorso era il 5%) mentre gli stranieri costituiscono il 42,6% (l'anno scorso costituivano il 40%) della popolazione carceraria.

Come può all'evidenza intendersi, si tratta di dati allarmanti che denotano l'esistenza di situazioni detentive non conformi alla capienza regolamentare e all'esigenza di una carcerazione adeguata alle norme vigenti. Esse creano l'esigenza di una costante vigilanza degli istituti penitenziari da parte dei magistrati preposti e un consistente numero di reclami contro la carcerazione disumana e degradante per violazione dell'art. 3 CEDU.

In questo ambito va segnalato che con la legge delega 27 settembre 2021 è stata introdotta anche la cd. giustizia riparativa ed in particolare i servizi di giustizia riparativa - tra cui ad esempio la mediazione vittima-autore del reato, il dialogo esteso ai gruppi parentali e i cd. consigli commisurativi. Trattasi di un intervento di civiltà ma con una opportuna precisazione: giustizia riparativa non vuol dire solo chiedere perdono da parte del reo ma anche risarcire il danno arrecato alla vittima, promuovere la responsabilizzazione del soggetto che ha ammesso gli elementi materiali del fatto e soprattutto consentire la possibilità per le vittime di esprimere i loro bisogni materiali ed emotivi affinché possa emergere il tipo di riparazione più adeguato: il tutto sulla base del consenso libero ed informato della vittima e dell'autore del reato e della positiva valutazione dell'utilità del programma in relazione ai criteri di accesso a tale forma di giustizia.

5. - La Giustizia minorile

Anche la giustizia minorile va monitorata attentamente costituendo un osservatorio importante per l'analisi delle dinamiche sociali correlate al mondo dei giovani.

L'attività del Tribunale per i Minorenni di Milano riferibile al settore civile movimentata, tra pendenti e sopravvenuti, più di 7.000 procedimenti all'anno. Il *core business* in termini di impegno sono le procedure sulla responsabilità genitoriale ex artt. 330 e 333 cc. che rappresentano ormai il 33% degli interventi finalizzati a supportare i genitori nel recupero delle risorse di cui attualmente sono carenti e di consentire ai figli di sperimentare realtà sociali, ambientali e relazionali diverse, indirizzandoli verso un percorso di crescita e di responsabilizzazione personale. Si conferma, poi, il rilievo di aperture, in misura sempre molto significativa, di procedimenti che concernono abusi e violenze fisiche o sessuali nei confronti di bambini, nonché i procedimenti relativi ai rapporti familiari nell'ambito delle famiglie multietniche e straniere. In relazione agli effetti dell'emergenza sanitaria deve registrarsi che questi sono stati devastanti per i più giovani: la prolungata sospensione (o comunque conversione in forme nuove) delle attività scolastiche durante il *lockdown*, con la conseguenza di un generalizzato allontanamento di bambini e adolescenti dal luogo principale della loro socializzazione ha completamente sostituito il "sociale" con il "social". Vi è stata poi una disattenzione verso i minori da parte delle istituzioni che hanno rivolto lo sguardo soprattutto alle persone anziane; l'attenzione purtroppo è stata richiamata solo quando l'esplosione di rabbia collettiva è emersa in fatti di cronaca improvvisamente visibili, come la maxi rissa del gennaio 2021, che ha visto due gruppi di ragazzi armati di mazze e catene, fronteggiarsi nel Gallaratese. A quella di gennaio sono seguite infatti altre maxi risse, organizzate via social, in più località del distretto milanese, con risonanza sulle varie piattaforme. Nel periodo della pandemia si è, inoltre, rilevato che i ragazzi in carico ai servizi della giustizia minorile per maltrattamenti contro i familiari nel distretto milanese sono aumentati di oltre il 40% e la loro età media si è abbassata: la maggior parte ha meno di 15 anni e si tratta, quindi, di ragazzini in "coma etico" che faticano a riconoscere il disvalore delle azioni agite all'interno di un contesto familiare, problematico, conflittuale e spesso fortemente ambivalente.

Alla fine di queste brevi note sulla giustizia minorile non può non farsi riferimento alla riforma dei procedimenti in materia di famiglia approvata con la legge 26 novembre 2021 n. 206 che insieme ad alcuni aspetti positivi presenta molti aspetti negativi che non giovano certo ad un miglioramento del mondo della giustizia minorile. Va visto positivamente il rimedio alle rilevanti criticità nascenti dalla frammentazione delle competenze tra diverse autorità giudiziarie, va invece criticata la rigida suddivisione tra la sezione distrettuale, che opera in forma prevalentemente collegiale e con la presenza dei giudici onorari (salvo che per le competenze monocratiche previste in sede penale) e le sezioni circondariali, che operano in composizione monocratica e senza l'apporto dei giudici onorari. Questa soluzione, che priva il giudice delle garanzie della collegialità e della multidisciplinarietà, si tradurrà inevitabilmente nel rischio di assumere decisioni non adeguatamente ponderate, ovvero che, a fronte di situazioni gravissime, non siano adeguatamente incisive.

6. – Ringraziamenti

Giunto alle conclusioni anche quest'anno sento doveroso rivolgere un pensiero di sincera gratitudine a tutti i presidenti di sezione della Corte di appello e a tutti i consiglieri che mi hanno coadiuvato con impegno, umiltà e sacrificio nella gestione dell'Ufficio e nell'approntamento del progetto per l'Ufficio per il processo; al personale della segreteria della Corte che con quotidiana e fattiva presenza e grande professionalità mi ha assistito nelle gravose incombenze burocratiche; al Dirigente Amministrativo, dott. Nicola Stellato, che ancora una volta ha saputo dirigere con caparbietà e capacità la comunità amministrativa della Corte in un percorso di incessante trasformazione che mostra i suoi tratti distintivi nell'operosità, nell'abnegazione, nel coraggio e nella determinazione, nella capacità di crescita nel confronto, nella coesione e soprattutto nell'innovazione. Un pubblico riconoscimento va dato ai magistrati, togati e onorari, per l'impegno encomiabile; al personale amministrativo per lo sforzo inesauribile e alla Polizia Giudiziaria per il supporto indispensabile. Grazie agli Enti locali, al terzo settore e alla società civile (nelle sue più varie espressioni) che hanno dato un concreto contributo di mezzi e risorse umane per un più efficace funzionamento del sistema giustizia.

Tutti nella loro diversità (inverando il motto dell'UE "*unità nella diversità*") sono stati protagonisti che hanno contribuito con orgoglio a dare della Giustizia quell'immagine di sistema solido e competitivo, ben simboleggiata dalla statua della Giustizia di Attilio Selva solidamente assisa situata al centro del cortile di onore del Palazzo di Giustizia.

7. - Conclusioni

Concludo ricordando che siamo in un'epoca storica di grandi fermenti nella quale anche la Giustizia è investita da riforme organizzative, ordinamentali e processuali votate ad una miglior e più efficace amministrazione della giurisdizione, a garantire tempestività e continuità all'azione giudiziaria, autonomia, indipendenza e imparzialità ai magistrati – che, insieme all'equilibrio e alla preparazione, sono valori costitutivi della legittimazione dei protagonisti della giurisdizione nella società - e soprattutto a ricreare un clima di fiducia nella Giustizia da parte dei cittadini, degli investitori e degli operatori commerciali. C'è uno stretto rapporto tra diritto e fiducia: il diritto è un fenomeno ordinativo dal carattere fortemente sociale, diceva Costantino Mortati. Non può esserci diritto senza che sia implicito un elemento di relazione fiduciaria tra i soggetti entro i quali un ordinamento giuridico viene a stabilirsi.

Come in tutte le fasi palingenetiche, ciascuno si deve sentire chiamato a dare il proprio contributo: da Milano con parresia rispondiamo "Noi ci siamo", nella consapevolezza che essere puntuali nei risultati è l'imperativo; stupire, se possibile, l'ambizione.

Giuseppe Ondei

Presidente della Corte di Appello

Sommario

| | |
|--|----|
| Saluti | 1 |
| 2. - La Giustizia italiana nell'attuale contesto socio/economico | 2 |
| 2.1. - Il contesto socio/economico | 2 |
| 2.2. - Il Mondo della Giustizia | 3 |
| 3. - L'amministrazione della giustizia nel Distretto | 5 |
| 3.1. - Le risorse..... | 5 |
| 3.1.1. - Le risorse umane | 5 |
| 3.1.2. - Le risorse materiali | 6 |
| 3.2. - I risultati dell'attività giurisdizionale | 7 |
| 3.2.a. - Il settore civile | 8 |
| 3.2.b. - Il settore penale | 9 |
| 4. - La situazione carceraria | 11 |
| 5. - La Giustizia minorile | 12 |
| 6. - Ringraziamenti..... | 13 |
| 7. - Conclusioni | 13 |