

Giuliano Lucentini

Presidente della Corte d'appello di Bologna

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

NEL DISTRETTO DELL'EMILIA ROMAGNA

PER L'ANNO 2013

Bologna, 25 gennaio 2014



CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

IL SALUTO AGLI INTERVENUTI

Signori Presidenti di sezione e signori Consiglieri della Corte d'appello di Bologna adunati in assemblea generale, signor Procuratore generale della Repubblica e signori Sostituti Procuratori generali, signori Rappresentanti dell'avvocatura, nel dare inizio a questa solenne cerimonia di inaugurazione del nuovo anno giudiziario, rivolgo il più deferente saluto al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, Capo dello Stato e Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Ringrazio della loro presenza il Cardinale Carlo Caffarra, Arcivescovo di Bologna, i Rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura e del Ministro della Giustizia, il Presidente della Regione Emilia-Romagna, il Presidente del Consiglio regionale, i Parlamentari della Regione, il Sindaco di Bologna, il Prefetto di Bologna, recentemente insediato, il Presidente della Provincia di Bologna, il Magnifico Rettore della Università degli studi di Bologna, le Magistrature del distretto, i Rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato e degli altri Enti pubblici.

Un cordiale saluto rivolgo agli avvocati del Libero Foro e dell'Avvocatura dello Stato, a coloro che qui rappresentano l'Esercito italiano, l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza, la Polizia Penitenziaria, il Corpo Forestale dello Stato e la Polizia Municipale, ed inoltre agli Ordini professionali, alle Organizzazioni sindacali e alla stampa.

Un saluto ed un sincero ringraziamento, per il loro impegno nel lavoro, svolto in condizioni di estrema difficoltà, ai dirigenti amministrativi, al personale delle cancellerie, delle segreterie e degli uffici NEP del distretto.

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLO STATO DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA DEL DISTRETTO

Prima di dare inizio a questa mia relazione sullo stato dell'amministrazione della giustizia nel distretto dell'Emilia Romagna, sento di dovere esprimere ai Capi degli Uffici tutto il mio compiacimento per aver puntualmente condotto a conclusione, nel tempo stabilito, le complesse operazioni di accorpamento delle sopresse sezioni distaccate. Mercé la buona volontà dei Comuni interessati, che ringrazio, i servizi prima decentrati hanno trovato nella nuova sede una collocazione confacente. L'accorpamento delle sezioni distaccate alla sede centrale, col porre fine alla frammentazione e conseguente dispersione delle risorse umane, non potrà non giovare alla funzionalità dell'unitario ufficio.

Per restare in argomento, la Commissione di manutenzione presso la Corte d'appello di Bologna, preso atto delle serie difficoltà nelle quali, per mancanza di idonei spazi, versa il Tribunale di Bologna, ha recentemente deliberato nel senso di ritenere i locali della ex-Maternità adeguatamente utilizzabili come sede di uffici giudiziari. È allo studio la questione relativa alla concreta destinazione di essi, tenuto conto che una recente normativa impone che l'onere economico conseguente ad una nuova locazione non superi quello precedente. Sicché, se la cosa dovesse andare a buon fine, saranno dismessi i locali che attualmente ospitano l'Ufficio del giudice di pace e l'Ufficio NEP, i quali troveranno collocazione o nella ex-Maternità o nei locali che saranno lasciati liberi dal Tribunale in Palazzo Pizzardi.

Sempre in tema di risorse materiali, per concludere, non posso non dare atto, con viva soddisfazione, che ciascuno dei Consiglieri della Corte ha di recente conseguito, per la prima volta, la disponibilità, in Palazzo Baciocchi, di uno studio, nel quale svolgere il proprio lavoro (con l'ausilio, finalmente, di adeguati strumenti informatici).

Sulla base dei prospetti statistici allegati a queste note, esporrò ora i dati più significativi dell'amministrazione della giustizia per il periodo 1 luglio 2012 - 30 giugno 2013 per mostrane l'andamento, che appare caratterizzato da luci (non molte) e da ombre (non poche, ma meno che negli anni passati). Seguiranno brevi considerazioni *de iure condito* e *de iure condendo*

Presso i Tribunali civili del distretto, nel periodo considerato, risultano complessivamente aumentate dell'1,9% le iscrizioni di nuovi procedimenti, contenziosi e no, e diminuite dello 0,3% le pendenze finali, poiché le definizioni, ancorché inferiori a quelle dell'anno precedente, sono state più numerose delle sopravvenienze.

Presso il Tribunale per i minorenni si è avuta una leggera diminuzione delle nuove iscrizioni – sicuramente destinate ad ulteriormente diminuire in forza dell'art. 3 legge 219/2012, che ha trasferito al Tribunale ordinario molte delle sue competenze – ed un forte aumento delle definizioni, sì da esserne ridotte le pendenze finali.

Presso gli Uffici del Giudice di pace sono diminuite le nuove iscrizioni, le definizioni e le pendenze finali.

Nella Corte d'appello di Bologna le nuove iscrizioni sono diminuite del 5,6%, le definizioni sono aumentate del 29,8%, e le pendenze finali risultano inferiori del 2,4% rispetto all'anno precedente.

L'anno scorso, in questa stessa sede, commentando i dati del settore civile, osservavo che, sebbene negli anni 2011 - 2012 le sopravvenienze in genere, e specialmente quelle di "cognizione ordinaria", costituenti la gran parte dei procedimenti di natura contenziosa, fossero diminuite, come già erano diminuite nell'ancor precedente periodo annuale, ciò non poteva significare l'inizio di un nuovo corso per la "malata" (la chiamai proprio così) giustizia civile, non essendovi alcuna ragione che potesse giustificare l'improvviso venir meno dell'italica litigiosità. Essendo

piuttosto da pensare che il fenomeno potesse derivare dalla crisi economica in atto, e quindi dalla necessità di differire a tempi migliori, fatte le debite eccezioni, le costose iniziative giudiziarie.

Forse però mi sbagliavo, soprattutto in considerazione dell'aumento – pur quest'anno, caratterizzato da un ulteriore peggioramento della situazione economica dell'intero Paese – dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado, passati da 18.147 a 19.291.

Sarebbe meglio dire che la situazione non è facilmente decifrabile, se si considera che, oltre alle cause in appello, sono diminuite in primo grado le dichiarazioni di fallimento (pur a fronte di un maggior numero di istanze) e le procedure esecutive mobiliari (ma non le immobiliari), e così pure sono diminuiti i procedimenti in materia di lavoro (non quelli di natura previdenziale), i procedimenti di separazione (contenziosa e consensuale), e di divorzio (contenzioso e concordato).

In definitiva, senza inoltrarsi in opinabili analisi sociologiche, lascia bene a sperare, in qualche misura, la diminuzione sia delle pendenze davanti ai Tribunali ordinari, sia delle sopravvenienze e delle pendenze davanti al Tribunale per i minorenni e ai Giudici di pace, mentre costituiscono fonte di assai grande soddisfazione gli ottimi risultati raggiunti dai consiglieri delle Sezioni ordinarie e in specie della Sezione lavoro di questa Corte d'appello, che quest'anno hanno "prodotto" come non mai. Basti dire, per darne ragione, che i procedimenti da essi definiti sono aumentati di circa il 30% rispetto al decorso anno, con conseguente diminuzione, ed è probabilmente la prima volta che accade, delle pendenze finali. Resta il fatto, più che preoccupante, che queste ultime, ammontano ad oltre 17.000, si da porre la Corte al quinto posto in una graduatoria nazionale ordinata per carico di pendenze.

Nel settore penale, presso le Procure della Repubblica del distretto sono aumentate del 4,9% le iscrizioni di nuovi procedimenti, diminuite di poco le definizioni, ed aumentate del 4,3% le pendenze finali.

I procedimenti iscritti presso gli uffici GIP/GUP, non per

l'emissione di provvedimenti semplicemente incidentali, sono diminuiti del 3,7%, mentre quelli definiti sono rilevantemente diminuiti, cosicché i procedimenti pendenti sono aumentati del 2,4%.

Sono del pari diminuiti, ma in assai maggiore misura, ovvero rispettivamente del 14,8% e del 7,4%, i procedimenti pervenuti al dibattimento collegiale e monocratico dei Tribunali; è diminuito il numero dei procedimenti definiti nelle stesse sedi; è diminuito di quasi l'1% il numero dei processi pendenti davanti al giudice collegiale, ed invece aumentato del 5,8% il numero dei processi pendenti davanti al giudice monocratico.

Peraltro, in controtendenza rispetto al dato complessivo, sono aumentati sensibilmente, rispetto all'anno passato, gli omicidi volontari (di competenza delle Corti d'assise), i delitti di stalking e in tema di pornografia, i reati informatici, i furti nelle abitazioni, ed i reati tributari. Pur fortemente contrastate, seguitano ad operare nella Regione le organizzazioni mafiose, soprattutto nei territori di Rimini, Bologna, Modena e Reggio Emilia.

Da particolarmente citare, dei Tribunali, quello di Parma, che continua ad esser alle prese con gli ancora numerosi processi legati al default Parmalat, nonché il Tribunale di Ferrara, che ha da non molto definito un gravosissimo processo connesso al fallimento della Coop Costruttori di Argenta.

I procedimenti sopravvenuti davanti al Tribunale per i minorenni di Bologna sono aumentati del 27,5%, e, sebbene le definizioni siano aumentate del 18,1%, le pendenze finali sono aumentate del 31,1%.

Analoga situazione si è verificata per gli Uffici del Giudice di pace, perché anche in essi sono aumentati i procedimenti sopravvenuti, i procedimenti definiti, ed i procedimenti pendenti finali.

Presso questa Corte d'appello si è registrata una diminuzione del 4,5% dei procedimenti iscritti, un aumento del 9,4% dei procedimenti definiti, e, nondimeno, un aumento del 13,7% delle pendenze finali. Le quali probabilmente

aumenteranno più del solito, il prossimo anno, la Corte dovendo tra breve affrontare il processo c.d. Parmatour, di enormi dimensioni, pur esso collegato al fallimento della Parmalat, mentre, verso la fine dell'anno, affronterà quello, già citato, riguardante la Coop Costruttori di Argenta.

Infine, quanto al Tribunale di sorveglianza di Bologna, dai dati statistici emerge che i procedimenti pendenti alla data del 30 giugno 2013 erano in aumento del 13% rispetto ai procedimenti inizialmente pendenti (ma, dai riferimenti del Capo dell'Ufficio, un cospicuo numero di procedimenti non risulta registrato per mancanza di personale), e del 6,3%, del 36% e del 20% quanto agli Uffici di sorveglianza di Bologna, Modena e Reggio Emilia.

Volendo brevemente commentare i dati ora esposti, sembra non determinare particolare allarme l'aumento dei procedimenti penali sopravvenuti davanti alle Procure della Repubblica, poiché le denunce sono facili a farsi, ma quel che conta è il loro fondamento. Né particolare allarme desta la situazione degli Uffici del Giudice di pace, considerato, in riferimento alla modestia dei fatti di reato di loro competenza, il numero non eccessivamente alto delle complessive pendenze (meno di 10.000 nel distretto).

Si deve valutare positivamente la situazione dei Tribunali ordinari, stante la diminuzione delle sopravvenienze, pur modesta davanti agli Uffici del GIP/GUP, ed invece notevole davanti al giudice del dibattimento, sia collegiale che monocratico.

Costituisce al contrario motivo di grande preoccupazione il Tribunale per i minorenni, in ragione del più che rilevante aumento tanto delle sopravvenienze, quanto delle pendenze finali, a dispetto dell'assai maggiore numero di definizioni nel confronto con l'anno passato, ed analoghe considerazioni valgono per il Tribunale di sorveglianza e gli Uffici di sorveglianza.

Ma in più grande sofferenza, in una situazione che potrei definire quasi drammatica, trovasi ancora una volta la Corte d'appello, che, gravata com'è da oltre 17.000 pendenze (le quali, alla data del 31 dicembre 2012, la collocavano al quarto posto fra tutte le Corti della Repubblica), è destinata, anno dopo anno, a

subirne l'inesorabile aumento. In effetti, nel periodo qui considerato, i magistrati del penale hanno definito 5.885 procedimenti, ossia oltre cinquecento procedimenti in più rispetto al precedente periodo annuale, ma, ciò nondimeno, le pendenze, ben superiori alle definizioni, sono molto aumentate.

In tema di equa riparazione per violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, i parametri tendenziali fissati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, successivamente fatti propri dal legislatore nazionale mediante l'introduzione dell'art. 2 bis nella c.d. legge Pinto – ovvero tre anni per definire il giudizio di primo grado, due anni per il giudizio di appello, un anno per il giudizio di legittimità – risultano quanto mai disattesi.

Limitando il discorso al settore civile, nell'anno 2012 (non propriamente nel periodo annuale 1 luglio 2012 – 30 giugno 2013, ma il dato è comunque significativo) i Tribunali del distretto hanno definito con sentenza, collegiale o monocratica, 10.457 procedimenti oltre il limite temporale del triennio, e la Corte d'appello 2.463 procedimenti oltre il biennio, dando luogo in tali casi – per non dire dei tanti altri procedimenti, ancora pendenti, rispettivamente iscritti da oltre un triennio ed un biennio – all'esercizio del diritto all'equa riparazione per causa della non ragionevole durata del processo.

È un dato di fatto che il processo civile dura molto, troppo. Il che, oltre a tradursi in un diniego di giustizia, pregiudica l'economia di mercato, il cui corretto funzionamento non può prescindere, tra le altre condizioni, dalla presenza di un sistema giudiziario capace di garantire un'adeguata tutela dei diritti, un'efficace applicazione dei contratti ed una tempestiva risoluzione delle controversie che insorgono tra privati e fra essi e lo Stato.

Nel penale, come si sa, ogni provvedimento con cui il reato è dichiarato estinto per prescrizione costituisce il segno più lampante dell'incapacità dello Stato di contrastare efficacemente

la delinquenza mediante la punizione del (presunto) colpevole.

Ebbene, i procedimenti complessivamente definiti per prescrizione dai Tribunali del distretto sono stati, nello scorso anno, 4.316, mentre quelli definiti allo stesso modo dalla (sola) Corte sono stati 1.369.

In questi 1.369 casi il giudice di primo grado ha lavorato completamente a vuoto.

Al di là di pericolose dietrologie (essendo facile il sospetto che qualche giudice tratti un processo ancorché a rischio di prescrizione, per lasciare al giudice successivo l'onere di dichiararla), nell'intendimento d'evitare che un simile spreco di energie lavorative potesse ulteriormente protrarsi, ho di recente disposto, dandone comunicazione ai Capi degli Uffici del distretto, non esser da considerare prioritaria, in Corte, la trattazione di quei processi nei quali fra la sentenza di primo grado ed il termine massimo di prescrizione non vi siano almeno quindici mesi di tempo. Una disposizione organizzativa, questa, di intuibile fondamento, tenuto conto, in relazione alle enormi pendenze da cui le Sezioni penali sono gravate, sia del tempo mediamente occorrente perché l'incarto processuale giunga in Corte (dopo tre – quattro mesi dalla sentenza, essendo talvolta capitato essersi prescritto nel frattempo il reato), sia della difficoltà di inserire in utili udienze i nuovi processi; e che peraltro non si esaurisce in sé, contenendo un implicito invito ai Capi degli Uffici del distretto, taluni dei quali l'hanno recepito con mirati provvedimenti, affinché sia prestata la massima attenzione nella scelta dei processi da trattare prioritariamente.

Una situazione, in definitiva, anche quella del penale, problematicissima.

Per buona parte della gente comune, anche sull'onda di interessate campagne mediatiche, se la giustizia civile e penale non funziona, la colpa è dei giudici, in quanto inefficienti e indolenti, se non addirittura fannulloni

La politica, che pur sa bene come stanno le cose, e

comunque dovrebbe saperlo, ha sempre taciuto per ovvie ragioni di convenienza.

Due anni fa, per sfatare questo luogo comune, accennai brevemente alla relazione per l'anno 2008 della Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia, organo del Consiglio d'Europa, del quale fanno parte 46 Paesi, da cui risultava esattamente il contrario di quanto si va dicendo.

Oggi – ritornando sull'argomento, cui tengo molto, perché è bene che le cose siano conosciute per quello che sono – voglio dare qualche indicazione in più, sulla base della relazione redatta dalla Commissione per l'anno 2010 (ma i dati di oggi non sono dissimili).

Da essa risulta, in particolare, che l'Italia ha dovuto fare fronte, nel 2010, a circa 2.400.000 nuovi procedimenti civili contenziosi, definendone 2.835.000 (seconda in Europa, dopo la Russia, sotto l'uno e l'altro profilo), laddove i nuovi procedimenti introdotti in Spagna ed in Francia (i Paesi più simili a noi in termini ordinamentali) sono stati rispettivamente 1.940.000 e 1.790.000 (ossia quasi un milione in meno), e le rispettive definizioni 1.815.000 e 1.765.000 (anche qui quasi un milione in meno).

Meglio ancora sono andate le cose, se possibile, nel settore penale, poiché davanti ai giudici italiani sono pervenuti, sempre nel 2010, circa 1.360.000 nuovi procedimenti per "infrazioni gravi", e ne sono stati definiti 1.290.000, mentre in Russia (che viene subito dopo) ben inferiori sono state le nuove iscrizioni e le definizioni.

Ma, allora, se la giustizia non funziona – come da tutti s'afferma, e fondatamente – quali ne sono le ragioni?

Il fatto è che la causa del malfunzionamento della giustizia, civile e penale, non è fuori del sistema, ma è il sistema stesso in sé, per come è fatto – in rapporto all'enorme litigiosità che ci connota e all'ingravescente delinquenza – che non può funzionare.

Si è detto poc'anzi che, dei 46 Paesi del Consiglio d'Europa, l'Italia è quello col maggior numero di sopravvenienze civili.

Perché allora non aumentare, pur in limiti ragionevoli, sufficienti comunque a distogliere da iniziative giudiziarie di cui forse la stessa parte conosce l'infondatezza, il cosiddetto contributo unificato, cioè la somma che deve essere versata all'Erario al momento dell'iscrizione della causa a ruolo?

E perché non eliminare il rimedio dell'appello – non costituzionalmente garantito, come si sa – per determinate tipologie di controversie, e/o in ragione del modesto valore della causa?

Soprattutto negli ultimi tempi, come già ebbi modo di notare l'anno scorso, chi ci governa ha preso ad interessarsi, seriamente impegnandosi, della crisi della giurisdizione e a cercare di porvi rimedio.

Molto opportunamente, ad esempio, ha reintrodotto nel giugno 2013, per talune tipologie di controversie civili, pur con qualche modifica, e per un tempo limitato, la mediazione obbligatoria già prevista dal d.lgs. 28/2010, dichiarato incostituzionale *in parte qua* nel dicembre 2012 per eccesso di delega.

Innegabile appare la bontà dell'istituto per le sue più che rilevanti capacità deflattive, essendo emerso, dai dati forniti da 36 organismi di mediazione (sui 54 del distretto), a conferma degli ottimi risultati conseguiti in precedenza, che – sulle quasi 3.500 procedure definite nel secondo semestre del 2012 – qualora il soggetto convocato sia comparso davanti all'organo mediatorio (il che è avvenuto purtroppo solo nel 31% delle procedure), è stato possibile concludere un accordo nel 49,3% dei casi: insomma, quando le parti hanno la possibilità di confrontarsi di persona, di discutere pianamente, di ragionare l'uno con l'altro, il contrasto fra di loro viene meno una volta su due.

Tacendo della più risalente normativa sulla semplificazione dei riti civili, ridotti a tre tipologie (prima, addirittura, non v'era nemmeno accordo, tra gli studiosi, sul loro numero), altra recente innovazione è data dal c.d. filtro in appello, introdotto con d.l. 83/2012, il quale dà la possibilità al giudice di definire la controversia *in limine litis* con semplice ordinanza, eliminando il procedimento dagli affollatissimi ruoli, ogni qual volta ritenga che

l'impugnazione non abbia "una ragionevole probabilità di essere accolta". Il nuovo istituto è da riguardare con favore, semplificando l'impegno del magistrato, limitato ad un semplice – ma pur sempre rigoroso – giudizio prognostico. Esso è però anche foriero di non irrilevanti conseguenze di segno negativo: giacché il fatto che i magistrati debbano esaminare *ab initio* tutti i procedimenti loro assegnati, onde verificare l'eventuale sussistenza dell'ipotesi normativa *de qua*, non può non comportare (e, di fatto, sta comportando), nel più frequente caso che quella verifica si concluda con un nulla di fatto, un inutile dispendio di tempo, cagione di rallentamento del complessivo lavoro di ciascuno di essi.

Muove invece a qualche perplessità la normativa di cui al d.l. 69/2013 che introduce presso le Corti d'appello – nell'evidente consapevolezza che esse, fra tutti gli Uffici, versano in condizioni di speciale criticità – la figura del giudice ausiliario (temporaneo). In effetti, sembra assai difficile pensare, pur nei difficili tempi d'oggi, che l'istituto in questione possa avere una qualche significativa attuazione pratica, ovvero che gli aventi titolo alla nomina (magistrati togati ed avvocati dello Stato a riposo, magistrati onorari non più in attività, professori universitari e ricercatori in materie giuridiche, avvocati, notai) intendano prestarsi all'assai gravoso impegno che li attende: ché, a parte il profilo, per così dire, qualitativo (non vengono certo in appello procedimenti contumaciali), il numero minimo di provvedimenti definitivi redigendi da ciascuno di essi assomma a ben novanta annui, che non è davvero poco, ognuno essendo peraltro compensato con la più che modesta somma di duecento euro lordi (quando, con tutto il rispetto, un giudice di pace, per un qualunque divieto di sosta, ne percepisce 56,81). Se però così non fosse, il risultato che ne potrebbe derivare sarebbe decisivo al fine di eliminare le tante pendenze che affliggono praticamente tutte le Corti della Repubblica. Naturalmente, occorrerà una particolare attenzione del collegio ed una particolare attività di verifica, da parte del Presidente di esso, sul lavoro del giudice ausiliario.

Ogni giudizio, allo stato, è prematuro. Staremo a vedere, non privi comunque di qualche speranza.

De iure condendo, è allo studio del Parlamento un disegno di legge di delega al Governo "recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, la riduzione dell'arretrato etc".

Tra le altre norme, volte condivisibilmente a semplificare il processo di cognizione, ovvero, in quello di esecuzione, a rendere più efficace la ricerca delle cose e dei crediti da pignorare, vi si prevede, in particolare, che, la Corte d'appello, in alcune materie specificamente indicate, possa trattare e decidere la controversia, se introdotta almeno tre anni prima, in composizione monocratica.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge si dice testualmente che "l'innovazione consentirà una più celere definizione dei processi, perché eviterà una serie di fasi del processo decisionale che indubbiamente la rallentano, quali la camera di consiglio e la sottoscrizione della sentenza da parte del Presidente del collegio".

Dico subito, con la massima nettezza possibile, che la disposizione mi trova totalmente ed assolutamente dissenziente, incredibilmente disconoscendo l'importanza della camera di consiglio. La camera di consiglio e la collegialità (oltre che una scuola straordinaria) sono una straordinaria garanzia che non può essere barattata per quattro soldi, quanti – trascurata ovviamente la del tutto inconsistente argomentazione riguardante la firma del Presidente del collegio – il poco tempo risparmiato col non presenziare alla relazione e decisione delle cause degli altri componenti il collegio.

Nel settore penale non sono da registrare novità, in termini di normazione, incidenti sull'efficienza della funzione.

Qui, però, basterebbe poco per migliorare molto.

Sarebbe da escludere, anzitutto, l'eventualità che il reato si prescriva una volta iniziata l'azione penale, ovvero, al più, che si prescriva dopo la pronuncia della sentenza di primo grado (come avviene in molti ordinamenti). Essendo in tale modo evidente che le tante impugnazioni strumentalmente proposte, ovvero proposte per guadagnar tempo fino al maturarsi della prescrizione, non avrebbero più ragione d'essere. Per farlo, sarebbe sufficiente un solo articolo di legge di poche righe.

Sarebbe anche necessario depenalizzare le tante fattispecie criminose che, anno dopo anno, sono state create sul presupposto del non potersi ottenere, se non con la minaccia della sanzione penale, il rispetto della norma. L'anno scorso il Primo Presidente della Corte di Cassazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario disse che, attualmente, le ipotesi di rilevanza penale raggiungerebbero lo stratosferico numero di 35.000. Nessun commento.

Su Internet, al portale del Ministero della Giustizia, ho appreso che il Ministro ha annunciato la presentazione a breve di un disegno di legge di riforma del processo penale. Null'altro si sa. Staremo a vedere.

Infine, il problema carcerario. Come riferisce il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Bologna, le condizioni in cui attualmente versa il sistema penitenziario italiano, vera e propria emergenza nazionale, sono drammaticamente evidenziate dai flussi della popolazione detenuta, la cui consistenza numerica non accenna a diminuire apprezzabilmente, e dal numero, in costante ascesa, dei suicidi e dei tentati suicidi avvenuti tra le mura delle carceri. Tali dati costituiscono il sintomo inequivoco d'una situazione di intollerabile sofferenza umana e di degrado complessivo – per fatiscenza delle strutture, carenza negli organici degli operatori, insufficiente sinergia e coordinamento tra il sistema penitenziario ed il Servizio Sanitario Nazionale e gli Enti locali – che rende vana in radice ogni possibilità di indirizzare l'esecuzione penale a quel fine rieducativo che, per vincolo costituzionale, deve connotarla.

Anche su questa materia è recentissimamente intervenuto il legislatore, prevedendo alcuni benefici – più che mai opportuni in tempi, come quelli d'oggi, in cui le carceri sono affollate sopra ogni limite – quali la liberazione anticipata speciale, la stabilizzazione della detenzione domiciliare e l'aumento delle ipotesi di affidamento terapeutico per tossicodipendenza.

Resta pur sempre il problema di fondo, che è quello di garantire ai detenuti una definitiva situazione di rispetto della persona e della sua dignità, in armonia con la Costituzione e la normativa europea.

Per dare maggiore efficienza agli Uffici, giudicanti e requirenti, dovrebbero anche essere congruamente aumentati i posti della pianta organica dei magistrati e del personale amministrativo (della cui insufficienza pressoché tutti i Capi degli Uffici del distretto si dolgono). In tale modo, pur semplificando molto, potrebbe farsi luogo ad un maggior numero di udienze, ciò che ovviamente vuol dire più sentenze e meno ritardi.

A soffrirne sono, più degli altri, il Tribunale per i minorenni e, nuovamente, la Corte d'appello.

Nella propria relazione, il Presidente del Tribunale per i minorenni pone in evidenza, con riferimento all'ambito territoriale di competenza, che ad ogni magistrato dell'Ufficio corrispondono 630.00 abitanti, mentre sono solo 382.000 gli abitanti che corrispondono ad un magistrato del Tribunale minorile di Roma, 260.00 quanto al Tribunale per i minorenni di Ancona, 247.000 quanto a quello di Trieste, e meno ancora quanto agli altri Tribunali.

E poi la Corte d'appello. In effetti, nel periodo in considerazione sono sopravvenuti, davanti ad essa, 7.942 processi penali, mentre, ad esempio, la Corte d'appello di Milano, la cui pianta organica conta centotrentuno magistrati, ossia più del doppio dei cinquantasette magistrati della Corte di Bologna, ne ha avuti di meno; laddove poi, nel civile, i nuovi processi iscritti davanti alla Corte di Milano hanno superato (non del doppio, ma) di poco più del 50% quelli della Corte di Bologna.

Tutto ciò conferma la ineludibile necessità d'una revisione delle piante organiche dei vari Uffici giudiziari.

Ma per raggiungere quel risultato – più sentenze, meno ritardi – basterebbe molto meno che non aumentare la pianta organica dei magistrati e del personale amministrativo, e cioè anche solo coprire i posti vacanti degli uni e dell'altro.

Forse, al momento attuale, è la scoperta dei posti del personale (la quale raggiunge il picco del 39% presso il Tribunale di sorveglianza) a destare maggior preoccupazione: ciò che è l'inevitabile conseguenza del fatto che da circa 15 anni non si indicano nuovi concorsi.

E' peraltro singolare il modo con il quale Ministero della Giustizia valuta se vi sia scopertura di personale, oppur no. Tempo addietro domandai per iscritto al Ministero le ragioni per cui la Corte di Bologna fosse stata esclusa da due interpelli, uno nazionale ed uno di mobilità interministeriale, nonostante che, su una pianta organica di centoventidue posti, compreso il dirigente amministrativo, fossero in servizio solamente ottantacinque unità (onde la scopertura superava quella minima, del 20%, all'uopo prevista). Mi fu cortesemente risposto che sette dipendenti, pur distaccati presso altri Uffici, seguitavano comunque a coprire il posto, essendo così da considerare presenti, al pari di altri sette dipendenti, funzionari informatici, pur essi da considerare presenti, nonostante che la pianta organica della Corte (su cui erano stati appoggiati) non ne prevedesse nemmeno uno, e mai vi avessero preso servizio. Non mi restò che prenderne atto.

In questa situazione, che definire critica è poco, tutti gli Uffici giudiziari del distretto si sono attivati come non mai.

Nel corso del 2013, essi hanno dato luogo in varie forme ad un percorso di miglioramento organizzativo, già intrapreso da alcuni di essi, volto alla diffusione delle "buone pratiche"; ma non più con operazioni spot, isolate, bensì con interventi strutturalmente diretti a valutare la complessità delle problematiche, avendo di mira lo scopo di sopperire alle gravi carenze di risorse, in specie di personale amministrativo.

Anche la Corte di Appello di Bologna ha coltivato numerosi progetti di tale fatta. Fra questi, assieme ad altri Uffici giudiziari di Bologna, il 14 dicembre 2012 ha firmato, a Palazzo d'Accursio, alla presenza del sindaco Virginio Merola e dei rappresentanti degli enti promotori, il Protocollo d'intesa per la costituzione del "Patto per la Giustizia della città di Bologna", che impegna i firmatari a collaborare allo sviluppo di strategie, progetti e azioni a sostegno della qualità e dell'efficienza dei servizi al cittadino nei settori della giustizia civile e penale. Ne fa parte un progetto che, partendo dalle linee guida della Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia, ha come obiettivo la definizione di un piano per la riduzione della durata dei procedimenti civili pendenti

proprio davanti alla Corte di Bologna, attraverso una valutazione analitica dei fattori che la determinano e l'individuazione di misure correttive al fine di stabilire obiettivi precisi e realistici sui tempi del giudizio.

Sono state e saranno stipulate convenzioni per l'inserimento di tirocinanti delle scuole in genere, dell'Università, della Scuola di specializzazione per le professioni forensi e, si spera, una volta superate certe perplessità dell'Avvocatura, dei tirocinanti previsti dal c.d. decreto legge del "fare".

E' stato costituito in Corte, come già hanno fatto altri Tribunali, l'Osservatorio per la giustizia civile, con l'obiettivo di concordare prassi virtuose con i Consigli degli Ordini degli Avvocati del distretto.

Nè infine va dimenticato l'ausilio indispensabile fornito negli ultimi tre anni, grazie a convenzioni con la Regione e le Province, dai c.d. lavoratori socialmente utili, i quali hanno consentito agli uffici giudiziari di procedere oltre, nonostante tutto.

Fino a circa 20 anni fa, ricordo bene, se un qualche personaggio di rilievo pubblico subiva una condanna penale, la prima cosa che sentiva di dover pubblicamente comunicare era il senso del suo più totale rispetto per il giudice e la sua decisione: la quale però – di norma aggiungeva – non toglieva che lui fosse innocente, la qual cosa sarebbe stata accertata nei successivi gradi del giudizio.

Ipocrisia? Può darsi, ma comunque un pur formale rispetto era, allora, alla base di ogni rapporto. E non era male che fosse così.

Oggi, da allora, le cose sono profondamente cambiate: le ingiurie, gli attacchi personali sono diventati una costante contro quel giudice la cui decisione non abbia soddisfatto, tacciato d'essere, secondo le occorrenze del momento, o una "toga rossa", o un criminale, o un mafioso, o un complottista, o un irresponsabile (e così via).

Ma si è andati perfino oltre, sino al punto di porre in discussione uno dei concetti cardine di ogni ordinamento giuridico: il concetto stesso di irrevocabilità della decisione, il giudicato.

Quel giudicato che, secondo i Romani, maestri del diritto, "*facit de albo nigrum*", "*originem creat*", "*aequat quadrata rotundis*", e che tuttavia "*pro veritate habetur*".

Ma erano altri tempi.


Il Presidente della Corte
Giuliano Lucifora