



CORTE DI APPELLO DI PALERMO

**Presidente
Matteo Frasca**

**Relazione sull'amministrazione della giustizia
nell'anno 2017**

INTERVENTO IN AULA

Palermo 27 gennaio 2018

Rivolgo innanzitutto il mio deferente saluto al Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il cui rigore morale e intellettuale a difesa dei valori costituzionali costituisce punto di riferimento e guida costante per i cittadini e per i Magistrati in particolare.

Saluto anche:

- la Consigliere Paola Balducci, rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura;
- il dott. Santi Consolo, rappresentante del Ministro della Giustizia;
- Sua Eccellenza Reverendissima Monsignor Corrado Lorefice;
- tutte le Autorità civili e militari;
- i Magistrati del distretto e i Colleghi delle altre Magistrature;
- l'Avvocato distrettuale e gli Avvocati dello Stato, il Rappresentante del Consiglio Nazionale Forense, i Presidenti dei Consigli dell'Ordine del distretto e gli Avvocati, che ringrazio ancora una volta per la partecipazione attiva all'Amministrazione della Giustizia non solo nell'ordinaria attività quotidiana, ma anche nei diversi, frequenti e sempre più fecondi luoghi di confronto sui temi della giurisdizione;
- il Magnifico Rettore dell'Università di Palermo e gli illustri Esponenti del mondo accademico, con i quali si consolida sempre più un proficuo rapporto di collaborazione;
- i Magistrati onorari, che curano una parte significativa della giurisdizione;
- la Polizia Giudiziaria e tutte le Forze di Polizia, alle quali rinnovo, ancora una volta in questa solenne occasione, la gratitudine per l'impegno che con straordinaria professionalità apportano, cooperando con la Magistratura con sacrificio, spirito di servizio e grande rispetto delle Istituzioni, per la difesa della legalità in un contesto territoriale oltremodo difficile nel quale la presenza di Cosa Nostra é ancora forte e pervasiva e si alimenta anche della depressione socioeconomica che affligge la nostra terra;
- il Personale amministrativo che contribuisce con grande professionalità al funzionamento della Giustizia;
- i Rappresentanti degli Ordini professionali, delle Associazioni Magistrati, delle Associazioni forensi e delle Organizzazioni sindacali;
- i Giornalisti che curano la delicatissima ed insostituibile opera di informazione sui fatti e sui temi della giustizia;
- tutti gli Ospiti presenti.

Un saluto e un ringraziamento particolari rivolgo ai docenti delle istituzioni scolastiche, che tra tante difficoltà assolvono con grande impegno al delicato compito di formazione degli studenti, che parimenti ringrazio di essere intervenuti così numerosi e ai quali in modo specifico è dedicata questa giornata.

Alcuni giorni fa il Vice Presidente del C.S.M. ha segnalato ai Presidenti delle Corti di Appello l'opportunità del coinvolgimento delle scuole nella odierna cerimonia, richiamando la "Carta di intenti" sottoscritta il 23 maggio 2015 alla presenza del Capo dello Stato proprio qui, a Palermo, al fine di realizzare un rapporto di collaborazione organica tra Scuola e Magistratura e promuovere la cultura della legalità.

La Scuola è il primo luogo collettivo per la crescita culturale della società e la cultura ha un ruolo strategico nell'azione di contrasto all'illegalità, perché senza ideali e senza valori condivisi la sola azione repressiva, certamente necessaria, non è però sufficiente.

La cultura, quindi, è una preconditione per una società giusta.

Il dato statistico sul grado di alfabetizzazione della popolazione carceraria deve far riflettere anche sotto questo specifico profilo.

Quasi la metà dei detenuti, oltre a provenire dalle Regioni più colpite dalla crisi e a più alto tasso di esclusione sociale, ha appena la licenza media e non è competitiva nella vita e nel difficile mercato del lavoro.

Tra gli studenti di oggi ci sono anche gli Avvocati e i Magistrati di domani, ma soprattutto ci sono i cittadini di domani e la legalità non sta solo nell'osservanza della legge ma anche nella formazione di una consapevole cultura della cittadinanza, come insieme di diritti da esercitare e tutelare e di doveri da rispettare.

In questo distretto l'interazione tra Magistratura e Scuola non è affatto una novità; è un'esperienza risalente e collaudata.

Da tempo le porte di questo Palazzo di Giustizia sono aperte ai cittadini e tra loro in particolare agli studenti che da anni partecipano a questa solenne cerimonia non come meri spettatori ma come protagonisti, arricchendola con l'apporto di spunti di riflessione di grande spessore che vanno al di là del tecnicismo dell'attività giudiziaria ed esprimono un autentico e maturo senso della legalità e della consapevole appartenenza a una comunità.

Quello stesso senso di legalità che induce gli studenti a visitare le stanze del Museo Falcone-Borsellino ubicate in questo Palazzo, che nei diciotto mesi da quando è stato

aperto ha fatto registrare la presenza di ben 86 scuole e, tra gli oltre 10.000 visitatori ufficiali, di oltre 3.500 studenti.

E da tempo i Magistrati palermitani individuano le scuole come luogo privilegiato per discutere di legalità e per diffonderne la cultura, anche con iniziative di particolare importanza come quella voluta dall'Associazione Nazionale Magistrati di Palermo alla quale esprimo la mia gratitudine per la realizzazione di un grande *murale* sulle pareti di un edificio scolastico prospiciente il golfo di Palermo che riproduce l'immagine di Giovanni Falcone e di Paolo Borsellino, non solo per un doveroso omaggio alla loro memoria ma anche per rappresentare con grande efficacia impressiva i simboli della legalità.

Il 2018 é anche l'anno di particolari ricorrenze che si coniugano perfettamente con la cultura della legalità: é il settantesimo anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione e l'ottantesimo anniversario dell'entrata in vigore delle leggi razziali.

A questi eventi così carichi di significato, per diverse ma convergenti ragioni, la Magistratura non può restare estranea e l'odierna assemblea generale costituisce un momento istituzionale per darvi il doveroso rilievo.

Il Capo dello Stato ha definito recentemente la Costituzione come *"la cassetta degli attrezzi"* della democrazia, ricordando che *"nella sua prima parte esprime con grande efficacia i migliori valori di ispirazione della convivenza"* mentre *"la seconda parte costituisce lo strumento armonico della prima"*.

Le Nazioni Unite, ricordando che il 27 gennaio 1945 venne scoperto ad Auschwitz il vicino campo di concentramento, hanno stabilito che oggi, il 27 gennaio, sia la giornata dedicata al ricordo della Shoah.

Le leggi razziali hanno rappresentato una delle pagine più vergognose e dolorose della storia dell'umanità e il ricordo dell'olocausto deve essere sempre presente e vivo, non solo per commemorare le vittime ma per fare memoria e attualizzarne il significato, particolarmente in un'epoca nella quale riaffiorano disgustosi rigurgiti razzisti e preoccupanti pulsioni xenofobe.

Nel gennaio dello scorso anno il C.S.M. ha sottoscritto con il Ministero dell'istruzione e con l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane una "Lettera di intenti" per diffondere tra gli studenti la conoscenza e lo studio dell'olocausto, per contrastare ogni forma di discriminazione e attuare i principi costituzionali a tutela dei quali é ispirato il quotidiano impegno della Magistratura; e pochi giorni fa il MIUR ha presentato, con la partecipazione del

C.S.M., il programma di attività per le scuole sulla conoscenza della Shoah, suggellando un percorso condiviso all'insegna dei valori della legalità.

E in questa direzione va certamente apprezzata l'introduzione della cd. aggravante del "negazionismo" in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, recentemente rivisitata dalla legge europea per il 2017 [n. 167/2017].

Anche quest'anno il C.S.M. ha ribadito che *"la cerimonia di inaugurazione costituisce un momento di dibattito pubblico sulla amministrazione della giustizia"* e che è prevista la partecipazione di categorie di soggetti diversi da quelli istituzionali.

Le relazioni dei Presidenti delle Corti di Appello non hanno solo una funzione di esporre un bilancio consuntivo dell'attività svolta nel distretto, ma anche di individuare temi da sottoporre al dibattito medesimo.

Un dibattito, quindi, non limitato solo all'esame del passato in chiave retrospettiva per rendere conto dell'attività svolta, ma anche in funzione del presente e con uno sguardo proiettato al futuro, in un contesto che vede protagonisti gli attori istituzionali e le diverse componenti della società civile.

Se la solennità e la unicità dell'evento non devono trasformarlo in una mera formalità appesantita da dati e numeri autoreferenziali e devono realizzarne la autentica funzione di momento importante di fecondo confronto su tematiche e criticità della Giustizia, credo che sia necessaria una seria riflessione sull'adeguatezza e sull'attualità del modello organizzativo in vigore.

Il *format* che prevede che il periodo esaminato si fermi al 30 giugno dell'anno precedente la cerimonia e inizi il 1° luglio di quello ancora anteriore [quest'anno, quindi, dal 1° luglio 2016 al 30 giugno 2017] era compatibile con un'epoca in cui la rilevazione dei dati statistici avveniva su base cartacea, richiedeva operazioni manuali e tempi lunghi di acquisizione, per cui era sostanzialmente impossibile disporre di notizie più aggiornate.

La rivoluzione seguita alla informatizzazione, che, se sapientemente adoperata, consente la possibilità di disporre di ogni notizia utile a rappresentare pressoché in tempo reale l'andamento degli uffici, rende datata e antistorica ogni analisi ancorata ad almeno

sette mesi prima, che rischia di consegnare una realtà diversa da quella effettiva e vanificare le finalità di un proficuo dibattito.

Un sistema datato che mostra la sua inadeguatezza anche perché disallineato rispetto ad altri strumenti come i programmi di gestione, che, pur utilizzando la media della produttività degli uffici determinata con riferimento dell'andamento negli anni giudiziari pregressi, valuta il consuntivo e quantifica la previsione in base all'anno solare, finendo per sovrapporre dati e numeri in modo incongruo e fornendo risultati finali disomogenei e non coerenti.

Ma ciò che appare ancor più singolare è il fatto che, utilizzando l'attuale sistema, rimarrebbero fuori dal dibattito tutte le innovazioni legislative intervenute nel secondo semestre del 2017, alcune delle quali di particolare rilevanza e destinate ad avere un notevole impatto nell'esercizio della giurisdizione.

Penso, in particolare,

- alla legge n. 103/2017 contenente la riforma del codice penale e del codice di procedura penale;
- al d.lgs. 116/2017 avente ad oggetto la riforma della magistratura onoraria che, pur nell'indubbio merito di avere voluto porre fine a un prolungatissima epoca di rinvii e incertezze, presenta non pochi aspetti problematici sotto diversi versanti;
- alla l. 161/2017 concernente modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione;
- alla nuova ed assai controversa disciplina delle intercettazioni;
- alla complessa e delicatissima riforma dell'ordinamento penitenziario.

Il funzionamento dell'amministrazione della Giustizia in questo distretto giudiziario nel periodo che va dal 1° luglio 2016 al 30 giugno 2017 può ritenersi nel complesso positivo, ancorché non manchino elementi di criticità.

Nel settore civile, in presenza di un aumento del 3,1% delle sopravvenienze e di un incremento delle definizioni pari al 3,8% la pendenza finale è lievemente diminuita [-0,2%].

Nel settore penale giudicante sono diminuite le sopravvenienze del 3,89% rispetto al

periodo pregresso, ma sono diminuite del 16,19% le definizioni e quindi la pendenza finale complessiva è aumentata dell'11,23%.

Nel settore requirente, la diminuzione del 16,82% della sopravvenienza di procedimenti noti e la contestuale diminuzione del 13,64% delle definizioni hanno determinato una contrazione della pendenza finale del 17,97%.

Per quanto più in dettaglio attiene alla giustizia civile può dirsi ormai definitivamente acquisito il rinnovamento metodologico seguito alla diffusione del Programma Strasburgo nelle sue diverse declinazioni.

L'arretrato viene censito in modo diverso dalla mera pendenza, escludendo quegli affari il cui tempo di definizione è inferiore alla soglia prevista per l'insorgenza dell'obbligazione risarcitoria prevista dalla *Legge Pinto* [tre anni in primo grado, due anni in secondo ed un anno in Cassazione], nonché, secondo la metodologia adottata dalla CEPEJ, quelli di competenza del giudice tutelare, gli ATP in materia previdenziale, le esecuzioni e i fallimenti.

In tal modo, il vero "arretrato" risulta a livello nazionale di 638.233 procedimenti, in flessione rispetto allo scorso anno secondo un andamento ormai consolidato dal 2011 e in percentuale media pari al pari al 30,7% dell'intero contenzioso.

Il dato non è positivo in assoluto in quanto quasi 1 causa su 3 ha superato il termine di ragionevole durata del processo, ma ciò che rileva è che da circa sette anni, grazie a una rinnovata cultura dell'organizzazione da parte dei dirigenti degli uffici, che si traduce anche in una efficace programmazione e nella gestione ottimale delle non illimitate risorse disponibili, nonché dell'impegno dei magistrati italiani, la cui produttività li pone sempre ai vertici europei con un indice di ricambio che non ha eguali, l'arretrato decresce sia pur lentamente ma costantemente.

Per cogliere la reale importanza di questo trend occorre considerare che la giustizia civile è una componente essenziale dell'economia di un Paese, tutelando giuridicamente gli investimenti e gli scambi.

Tempi lunghi di risoluzione delle controversie generano incertezza e infliggono costi elevati alle imprese: la capacità di risposta in tempi e modi adeguati è un fattore decisivo per attrarre gli investitori esteri.

In uno studio recente sui paesi appartenenti al Consiglio d'Europa gli autori hanno valutato che l'impatto dell'efficienza del sistema giudiziario si muove, sotto il profilo della durata dei giudizi e della entità dell'arretrato, su due aspetti economici, ossia il numero

delle nuove imprese ed il flusso degli investimenti esteri.

Un'indagine di AmCham (American Chamber of Commerce in Italy) sugli investimenti americani in Italia, condotta anche al fine di individuare i punti di debolezza del nostro Paese nell'attrarre questi investimenti, ha confermato il nostro *gap* nei confronti delle principali economie europee, ma soprattutto ha posto in evidenza che tra le principali cause che pesano negativamente, oltre al cd. *deficit reputazionale* dovuto a fattori come la corruzione, gli scandali politici, la criminalità organizzata, un posto di assoluto rilievo è occupato da quelle che vengono definite "*gravi carenze del sistema giudiziario*", inserite nell'ambito dei fattori del cd. *rischio regolatorio*, sul quale gli investitori stranieri ripongono sempre più attenzione.

Questa situazione, poi, presenta connotazioni di maggiore gravità nel Sud: dai dati SVIMEZ emerge un quadro allarmante che ripropone con significativa attualità la questione meridionale, collocandola ad un bivio tra fattore di rilancio del Paese e causa di trasciamento verso il Terzo mondo: ed in questo contesto assume particolare rilievo proprio la situazione della giustizia civile.

Secondo uno studio della Banca d'Italia della seconda metà del 2017 "*l'efficiente tutela dei contratti assicura il rispetto delle obbligazioni assunte, consentendo così il pieno sfruttamento delle opportunità di scambio ... e l'impiego efficiente delle risorse nell'economia; ... rimuove gli ostacoli all'ingresso di nuove imprese nel mercato, migliorando le condizioni di accesso al credito*".

Inoltre, il superamento del termine di ragionevole durata del processo legittima la proposizione di azioni risarcitorie, che genera altro contenzioso, incrementa la pendenza e allunga i tempi di definizione delle controversie.

Infine, depauperava le casse dell'Erario sottraendo rilevanti risorse che potrebbero essere impiegate in finalità più proficue.

Basti pensare che nell'anno giudiziario in esame la Corte di Appello di Palermo ha definito circa 300 procedimenti *ex lege* Pinto e ha emesso decreti di liquidazione per l'importo di € 1.134.101,85.

Ne esce ulteriormente rafforzata la necessità di mantenere, e per quanto possibile incentivare, il processo di eliminazione dell'arretrato per le plurime ricadute positive che ne derivano.

Non si tratta di perseguire sterili obiettivi numerici.

Dentro ogni fascicolo processuale, anche quando ha per oggetto interessi patrimoniali, ci sono vicende umane e spesso vi sono riposte attese, aspettative, speranze che vanno al di là del valore economico della controversia e che richiedono risposte sollecite e qualitativamente adeguate.

Occorre, nell'ambito di un ragionevole carico di lavoro esigibile, razionalizzare il lavoro con una produttività selettiva che dia priorità alla definizione dei procedimenti più datati o meritevoli di una motivata corsia preferenziale.

A questo obiettivo assolvono i programmi di gestione che nel distretto palermitano continuano a produrre risultati di rilievo se si considera che anche quest'anno la percentuale di controversie ultra-biennali in Corte e ultra-triennali in Tribunale è stata in ulteriore flessione rispetto al periodo precedente [-4,1% in Corte e -14,3% nei Tribunali] e si è attestata ben al di sotto di quella rilevata su base nazionale.

Merita menzione particolare, nel processo di recupero di efficienza della Corte sino a poco tempo fa afflitta da un contenzioso ultra-biennale che aveva superato la percentuale del 60%, il contributo offerto dai giudici ausiliari inseriti nelle sezioni civili ordinarie.

Come già segnalato con la relazione dello scorso anno la Corte di Appello di Palermo è stata la prima tra le Corti italiane a completare la procedura per la immissione in possesso dei giudici ausiliari.

Dopo il primo anno di attività, nel quale per ragioni comprensibili e condivise dal Consiglio Giudiziario prima e dal C.S.M. poi, il rendimento è stato inferiore al *target* fissato dal legislatore, la produttività dei giudici ausiliari, grazie alla loro matura e responsabile professionalità e al grande impegno formativo profuso dai presidenti di sezione, è cresciuta in modo esponenziale, raggiungendo mediamente, e in alcuni casi anche superando, gli obiettivi previsti.

I rilevanti risultati ad oggi emersi inducono ragionevolmente a ritenere che via via il rendimento sia destinato a migliorare ulteriormente, consentendo all'Ufficio di incrementare notevolmente la produttività del settore civile soprattutto in direzione della definizione delle controversie più datate, in coerenza con le finalità che hanno indotto il Legislatore a introdurre questa nuova figura di giudice onorario.

La Corte di Appello, poi, nell'anno giudiziario in esame è stata gravata da una sopravvenienza straordinaria di procedimenti in materia di immigrati, che, diminuiti significativamente in Tribunale, sono aumentati notevolmente in Corte, con conseguente incremento della pendenza, anche se l'aumento del flusso dei procedimenti in Corte è destina-

to a esaurire i propri effetti in conseguenza della sopravvenuta inappellabilità dei provvedimenti di primo grado, come previsto dal decreto legge n. 13/2017.

Connesso a questo flusso di affari é il fenomeno dei minori non accompagnati, che costituisce un duplice problema, sia dal punto di vista umanitario, sia da quello dei flussi giudiziari, cresciuti del 215%.

La materia dei minori stranieri non accompagnati recentemente è stata modificata dalla legge n. 47/2017 [*cd. Legge Zampa*], che, riconoscendo la condizione di particolare vulnerabilità di questi minori, ha disciplinato alcuni aspetti fondamentali dell'immigrazione minorile, quali il divieto di respingimento e il conseguente permesso di soggiorno, la soluzione delle incertezze sull'identificazione, il diritto al ricongiungimento familiare, l'inserimento in famiglie solidaristiche quale soluzione prioritaria rispetto alle strutture di accoglienza, il diritto alla salute, all'istruzione e all'integrazione di lungo periodo.

Per quanto attiene al settore penale i dati sono meno positivi rispetto a quelli del settore civile.

Nel periodo in esame l'indice complessivo di ricambio é diminuito [passando da 102,59% a 89,46%], così come quello di smaltimento [da 54,99% a 47,93%].

La durata media complessiva dei processi é cresciuta da 307 a 354 giorni.

In Corte, per quanto l'impegno dei magistrati sia rimasto immutato ed, anzi, in alcuni casi sia aumentato, si registra un aumento della pendenza, essenzialmente dovuto all'incremento della sopravvenienza, che rispetto all'anno giudiziario 2011/2012 é stato di oltre il 25%.

Ancor più significativo è l'aumento delle sopravvenienze al dibattimento nei Tribunali del distretto, attestatosi mediamente, rispetto all'anno precedente, nella misura del 14,3%, ma che, allargando il periodo in osservazione, raggiunge livelli ben più consistenti; e ciò, unitamente ad un significativo calo della produttività, ha determinato la crescita complessiva della pendenza del 27,2%.

Su tale risultato negativo hanno inciso in modo rilevante la scopertura, in alcuni casi anche in misura numericamente significativa e protratta nel tempo, di diversi posti nell'organico dei tribunali.

Per quanto il C.S.M. abbia accelerato notevolmente i tempi di definizione delle procedure per la copertura dei posti vacanti, permane il serio problema, serio e di difficile soluzione, delle vacanze nei circondari minori, il cui organico é in gran parte coperto da magistrati di prima nomina, che appena maturano il termine minimo di permanenza chie-

dono e ottengono legittimamente di essere trasferiti e vengono sostituiti soltanto al momento dell'immissione nelle funzioni di nuovi magistrati, con intervalli di tempo spesso rilevanti e gravi discontinuità nell'ordinaria attività degli uffici.

In controtendenza il dato sugli uffici GIP/GUP nei quali si è registrato un decremento della sopravvenienza del 16,9% cui è seguita una contrazione della pendenza nella misura del 9,4%.

Contenuti i tempi di definizione dei procedimenti, entro un anno nel 41% dei casi per i procedimenti monocratici, nel 39% per quelli collegiali e nell'81% per quelli dinanzi al GIP/GUP.

Altrettanto positivi sono i dati sulla estinzione dei reati per prescrizione, che hanno subito la riduzione del 31,8%, mantenendosi, sia negli uffici di primo grado sia nella Corte, ben al di sotto della media nazionale.

E' presumibile che tale dato diminuirà ulteriormente per effetto della l. 103/2017, che, intervenendo sulla assai dibattuta questione del decorso della prescrizione in pendenza del processo, ha adottato una disciplina innovativa tutta da esplorare, che prevede ipotesi di sospensione della prescrizione per fase processuale.

Parimenti densa di incognite è la modifica della disciplina dell'appello disposta con la medesima legge al fine dichiarato della *"semplificazione e velocizzazione dei processi, in modo da garantire l'attuazione del principio della ragionevole durata del processo"*, non essendo allo stato ipotizzabile in che termini si verificherà l'auspicato effetto deflattivo sulle impugnazioni, mentre, invece, sembra del tutto ragionevole prevedere una immediata ricaduta negativa sulla durata del processo e sulla pendenza dalla introduzione della nuova normativa sulla riapertura dell'istruzione prevista dall'art. 603 comma 3 bis c.p.p..

Di notevole rilievo continuano a essere i benefici derivati dalla informatizzazione del processo.

Superata ormai l'iniziale fase di diffidenza l'informatizzazione del processo civile è un percorso compiuto e consolidato.

Alle notevoli economie di spesa e di energie lavorative si accompagnano rilevanti vantaggi in termini di semplificazione e velocizzazione delle procedure, nonché di trasparenza dell'attività giudiziaria, di immediatezza e sicurezza delle comunicazioni, con evidenti benefici complessivi sull'efficienza, anche per la notevole diminuzione degli accessi nelle cancellerie.

Il processo penale telematico continua a non essere al medesimo livello e, pertanto, al fine di evitare questa doppia velocità e assicurare la completa informatizzazione anche in questo settore, è auspicabile che vengano apprestate immediatamente le necessarie risorse umane e materiali, continuando al tempo stesso nelle proficue iniziative su base distrettuale che il neocostituito Ufficio Distrettuale per l'Innovazione sta realizzando.

Per quanto attiene al personale amministrativo la situazione nel distretto al 30 giugno 2017 non presentava elevate criticità; la scopertura complessiva era pari al 5,18%, anche se per alcune figure professionali raggiungeva percentuali assai più elevate, compensate, ma solo numericamente, da esuberanti anche rilevanti in altri profili.

Questo assetto così disomogeneo dovrebbe avviarsi a soluzione per lo sforzo profuso dal Ministero della Giustizia nell'adozione di misure indirizzate alla valorizzazione e all'incentivazione del personale amministrativo in servizio, tra le quali meritano di essere citate quelle, sia pure non completate, per l'attivazione delle procedure di riqualificazione del personale, nonché della mirata politica di ricambio generazionale avviata con il reclutamento di nuovo personale, dopo una lunghissima fase di stasi durata molti anni.

Infatti, è stato recentemente completato il concorso per assistente giudiziario, conclusosi in tempi rapidissimi del tutto inediti e con modalità organizzative altrettanto inconsuete ancor più apprezzabili se rapportati all'elevatissimo numero di domande di partecipazione [circa 308.000], al termine del quale sono stati assunti complessivamente 1.400 dipendenti, dei quali 44 sono stati assegnati agli uffici giudiziari di questo distretto di Corte di Appello.

Ma il recupero di efficienza passa anche attraverso una rinnovata tecnica di redazione dei provvedimenti che privilegi la sinteticità e adotti un linguaggio chiaro.

Sono parametri più volte indicati in diverse parti dei codici di rito ma che fanno fatica ad affermarsi per un problema culturale, che investe la nostra formazione tradizionale, fortemente ancorata al modello di sentenza a struttura narrativa.

La sintesi è un valore in assoluto e lo è nella logica del codice, già ancor prima dell'introduzione del canone costituzionale della ragionevole durata del processo, che ha trasformato il fattore "tempo" da elemento neutro a canone ermeneutico delle norme processuali ed ordinamentali, sicché diviene ingiustificata ogni attività che comporti l'impiego di tempo e risorse in direzione non funzionale alla sollecita definizione delle controversie.

La prolissità e la sovrabbondanza, oltre ad essere in contrasto con il dettato norma-

tivo, spesso finiscono per far perdere incisività ed efficacia al principio di volta in volta affermato diluendolo nei meandri di dispersive dissertazioni, e talvolta tradiscono, soprattutto se accompagnate da inutili reiterazioni, anche una mancanza di sicurezza della decisione.

La sintesi, peraltro, non è strumento per scorciatoie, soluzioni sbrigative o elusive; ricordando la storica frase di Pascal nella lettera all'amico – *"scusami se ti ho scritto una lettera lunga. Non ho avuto il tempo per scriverla più corta"* – la sintesi non sempre e non subito significa risparmio di tempo per l'estensore, in quanto scrivere in due pagine quello che è contenuto in quattro impone impegno più elevato, richiede maggiore capacità e presuppone migliore preparazione.

Costituisce un indicatore di qualità e un traguardo, nella consapevolezza di quanto sia difficile trovare, in concreto, un punto di equilibrio tra sintesi e completezza.

Ma la sintesi produce effetti positivi per le parti processuali e nei successivi gradi di giudizio, soprattutto se coniugata alla essenzialità, intesa come capacità di selezionare le questioni rilevanti per la decisione, omettendo l'esame delle altre che, o in quanto non pertinenti o perché assorbite da quella decisiva, comporterebbero un ingiustificato dispendio di energie ed un inutile appesantimento della motivazione.

Esiste, poi, un problema di linguaggio.

I provvedimenti giudiziari sono atti che per l'oggetto e le fonti regolatrici sono caratterizzati da tecnicismo, che impone l'uso di una particolare terminologia frequentemente rivolta agli specialisti del settore.

Tuttavia, al di là del tecnicismo che deriva dalla natura della funzione, continuano ad essere diffusi quelli che secondo Bice Mortara Garavelli sono i *"fossili lessicali"*, gli stereotipi sintattici, le espressioni ridondanti, che Italo Calvino riassume nel concetto di *"antilingua"*.

Uno sfoggio di erudizione che tradisce una dose non indifferente di narcisismo, che serve a sottolineare l'appartenenza a una comunità ristretta ed elitaria e che non solo non è utile alla funzione dell'atto, ma diviene addirittura dannoso in quanto ne rende più complessa la lettura già per gli "addetti ai lavori".

In ogni caso, la sua comprensione non va al di là della delimitata cerchia degli stessi, mentre una lingua ordinaria, priva di termini desueti, con un periodare lineare, con frasi a struttura semplice amplia notevolmente la platea dei destinatari, avvicina i cittadini alla giurisdizione agevolando la crescita della fiducia che di per sé è un fattore di coesione

e concorre a dare effettività al controllo democratico della funzione giudiziaria.

Non basta aprire il Palazzo una o più volte all'anno; è altrettanto necessario rendere accessibile ai cittadini quotidianamente il contenuto dell'attività che vi si svolge.

E' evidente, poi, che la semplificazione, la concisione e la chiarezza degli atti investono anche quelli di parte, non di rado sovrabbondanti se non quando ingiustificatamente contorti, ed è per questo che vanno coltivate in sede distrettuale tutte le iniziative che, in linea con il percorso avviato di concerto dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Consiglio Nazionale Forense, concorrono a semplificare l'esercizio della giurisdizione con la ricerca e l'adozione di soluzioni condivise tra Avvocati e Magistrati.

In conclusione, nell'anno giudiziario appena trascorso le sfide sono state impegnative e ancor di più lo saranno in quello che ci accingiamo a inaugurare.

Le innovazioni procedono a ritmi incalzanti e, come ha ricordato il Capo dello Stato, *"i cambiamenti vanno governati per evitare che si creino disuguaglianze"*.

Le nuove frontiere del diritto chiamano i Magistrati a un impegno sempre più arduo.

L'accresciuta rilevanza della giustizia nella società impone ai magistrati una costante attenzione alla professionalità e un rinnovato impegno per la tutela dei diritti, ed, in particolare, di quelli fondamentali.

Stefano Rodotà ha scritto che i temi di una vita sono i diritti, quelli individuali e sociali perché è da quelli che si misura la qualità di una società e ha aggiunto che i diritti fondamentali si pongono a presidio della vita, che in nessuna sua manifestazione può essere attratta nel mondo delle merci.

In tanti suoi scritti ha sollecitato la Magistratura a essere all'altezza del compito richiestole dalla società civile, che vede nella giurisdizione lo strumento di tutela di nuove domande sociali che si dirigono *"verso il canale giudiziario non solo perché altri canali erano troppo stretti o del tutto chiusi, ma perché la magistratura comincia a presentarsi come un potere diffuso sul territorio e quindi in grado di garantire una maggiore vicinanza e corrispondenza rispetto al modo in cui le domande si formano e si articolano nell'organizzazione sociale"*.

E' sempre attuale il dibattito sul delicato e controverso equilibrio, dinamico e instabile, tra potere legislativo e potere giudiziario, tra legge e giudice chiamato ad applicarla,

declinato in modo differente a seconda dei tempi storici che si succedono.

La concezione dello Stato moderno come titolare esclusivo delle fonti del diritto non è più attuale.

La funzione legislativa non è più monopolio dello Stato nazionale.

Accanto allo stesso esistono altre istituzioni alle quali è attribuita una funzione regolatrice, come le Regioni o come gli ordinamenti e i sistemi giuridici sovranazionali, o anche le Autorità amministrative indipendenti, non trascurando un fattore esterno quale l'incidenza sul monopolio legislativo dello Stato da parte della *lex mercatoria* fondata su regole e modelli di giustizia privata creata dagli operatori economici e capace di affermarsi in particolari contingenze economiche.

L'indebolimento della funzione legislativa tipica dello Stato post-moderno alimentata anche dallo scadimento della qualità della legislazione e la frammentazione della titolarità a dettare le regole si riflettono sul rapporto tra legislazione e giurisdizione e sul ruolo del giudice, sul quale aleggia il timore che la necessità di garantire i diritti fondamentali possa espandersi verso attività creativa del diritto, incompatibile con ordinamenti di *civil law* come il nostro.

Il giudice, quindi, non può farsi legislatore, ma a differenza di quest'ultimo che per scelta può decidere di dare ingresso o meno alle istanze sociali assumendosene la responsabilità politica, non può rispondere con un "*non liquet*" e ciò ancorché il frenetico dinamismo sociale e tecnologico dell'era della globalizzazione abbia riversato sulla giurisdizione una grande quantità di istanze sociali con una sostanziale delega alla risoluzione dei conflitti che è certamente distonica rispetto al sistema tradizionale, generando uno sbilanciamento talvolta esagerato nell'equilibrio tra la funzione legislativa e quella giudiziaria.

Le istanze sociali trovano sempre più spesso come primo interlocutore la Magistratura, avamposto istituzionale per la verifica della tutelabilità di ogni nuova pretesa, alla quale il legislatore per scelta o per incapacità non abbia voluto o saputo dare risposta.

Ciò non significa che ogni domanda debba essere accolta, ma resta il fatto che anche se respinta la pretesa è comunque entrata nel circuito sociale ponendo il tema all'attenzione della collettività.

La legittimazione della giurisdizione si fonda sulla Costituzione e i suoi principi ne costituiscono al tempo stesso l'area di riferimento e il perimetro.

Alle tradizionali disuguaglianze alle quali occorre continuare a rivolgere attenzione

per assicurare effettività ai diritti, se ne affiancano altre nuove e meno visibili, ma non per questo meno importanti, che coinvolgono una platea di persone sempre più ampia e che spesso vengono ritenute inevitabili per le dinamiche sociali o non considerate meritevoli di interesse in quanto celate dall'egida dell'autonomia privata.

Questa nuova geografia della disuguaglianza, alla quale anche la Magistratura deve indirizzare la propria attenzione, investe diversi ambiti, dal mondo del lavoro, profondamente cambiato anche nelle dinamiche sindacali, investito da una precarizzazione strutturale non di rado vestita dei panni di un preteso dinamismo del mercato, alla vastissima categoria dei risparmiatori, impreparati e disorientati dal mercato finanziario in un contesto il cui la asimmetria informativa assume proporzioni straordinarie e la complessità del sistema, che vede protagonisti non solo le banche, ma anche altri intermediari che si avvalgono di una varietà di veicoli di investimento, il cd. *shadow banking*, rende sostanzialmente impotenti, disvelando una disuguaglianza che fatica a trovare tutela con gli strumenti tradizionali dell'autonomia contrattuale e alla quale neppure il diritto penale riesce a fare fronte efficacemente e in modo diretto per la inadeguatezza delle figure di reato astrattamente ipotizzabili, come la truffa, che per i limiti edittali di pena non consentono l'impiego di efficaci mezzi di ricerca della prova né spesso forme di tutela patrimoniale preventiva.

D'altra parte, anche le più efficaci misure previste per la repressione dei reati nel mercato finanziario, come l'*insider trading*, a prescindere dalla complessità delle indagini e dell'elevato tecnicismo che non agevolano la sollecita definizione dei procedimenti, finiscono per divenire strumenti di tutela indiretta e posticipata.

Anche i rapporti contrattuali più diffusi, come quelli relativi ai comuni contratti di servizio, scontano una insufficiente alfabetizzazione digitale degli utenti, che concorre ad alimentare la disuguaglianza.

Piero Calamandrei nel suo "Elogio dei giudici" cita le considerazioni rivoltegli da un magistrato a riposo, secondo il quale "*per i magistrati ... il vero pericolo non viene dal di fuori: è un lento esaurimento interno delle coscienze, che le rende acquiescenti e rassegnate: una crescente pigrizia morale, che sempre più preferisce alla soluzione giusta quella accomodante, perché non turba il quieto vivere e perché la intransigenza costa troppa fatica. ... La pigrizia porta a adagiarsi nell'abitudine che vuol dire intorpidimento della curiosità critica e sclerosi della umana sensibilità: al posto della pungente pietà che obbliga lo spirito a vegliare in permanenza, subentra con gli anni la comoda indifferenza*

del burocrate, che gli consente di vivere dolcemente in dormiveglia. ... la peggiore sciagura che potrebbe capitare a un magistrato sarebbe quella di ammalarsi di quel terribile morbo dei burocrati che si chiama il conformismo. ...".

Il magistrato conformista e burocrate così efficacemente ricordato nell'opera di Calamandrei non ci appartiene ed è ben lontano dal modello costituzionale al quale costantemente ci ispiriamo.

Coniugare efficienza ed effettività della tutela dei diritti è compito dei protagonisti dell'amministrazione della Giustizia, innanzitutto dei Magistrati ma anche degli Avvocati, in quanto, come anche di recente il C.S.M. ci ha ricordato, il miglioramento del servizio giustizia non può prescindere dallo sviluppo di azioni sinergiche tra Magistratura e Avvocatura.

La crescita della fiducia dei cittadini nella giurisdizione passa anche attraverso questi percorsi.