

Giovanni Canzio  
Presidente della Corte di Appello di Milano

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

**(Testo dell'intervento del Presidente della Corte d'Appello all'Assemblea Generale del 25 gennaio 2014)**

Assemblea Generale – Milano, 25 gennaio 2014

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

PLATONE, Νόμοι (*Leggi*), IV, 715 b-d

(traduzione di Roberto Radice)

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

**(Testo dell'intervento del Presidente della Corte d'Appello all'Assemblea Generale del 25 gennaio 2014)**

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

Debbo innanzi tutto esprimere la mia gratitudine:

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

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

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

## I. Efficienza, qualità ed efficacia della giurisdizione

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

La **Corte d'Appello**, dopo gli interventi correttivi di tipo organizzativo adottati dal 2011, ha registrato negli ultimi due anni una marcata **inversione di tendenza** rispetto all'andamento dei precedenti anni, evidenziando un forte incremento della produttività e una drastica contrazione delle pendenze.

La riduzione dell'arretrato si è riverberata sulla **durata media di definizione** dei procedimenti, che si è attestata su valori apprezzabili, come testimoniato dall'esiguo numero di ricorsi (80) decisi ai sensi della **l. Pinto** dalla Corte di Appello di Brescia.

Oltre ai rilievi statistici di tipo strettamente quantitativo, questa Presidenza rivolge la massima attenzione alla **ragionevole durata** e alla **stabilità** delle decisioni.

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

L'efficacia della giurisdizione pretende, infatti, **efficienza e qualità**, poiché l'efficienza, se ispirata a una visione meramente aziendalistica o nutrita di soli numeri senza profili di qualità, è destinata a rivelarsi, nel tempo e nella sostanza, priva di concreta efficacia.

Nel rappresentare la positività dei dati non s'intende, peraltro, disegnare le *'magnifiche sorti e progressive'* di questa Corte e del Distretto, bensì sottolineare come, per un verso, le Istituzioni cui è affidata la misurazione dello stato della giustizia, dovrebbero procedere ad analisi differenziate per aree e uffici giudiziari, e come, per altro verso, lo Stato abbia l'interesse ad investire risorse nelle realtà più virtuose per esportarne il modello, piuttosto che ritrarsi e sottrarre risorse proprio da questi uffici poiché dimostrano di essere comunque in grado di funzionare.

Le *performance* della Corte di Appello, in termini di **efficacia** della giurisdizione, sono ascrivibili al costante e intelligente sforzo produttivo profuso dal personale amministrativo e dai magistrati.

Ad essi va la mia stima, ammirazione e gratitudine per lo spirito di sacrificio e la consapevolezza dei valori in gioco, nonostante la fatica quotidiana non sia agevolata dal pesante indice di scopertura dell'organico delle Cancellerie, che ha ormai raggiunto limiti insopportabili e che rischia di rendere insostenibili le strategie programmatiche dell'Ufficio.

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

Fermo restando il diritto di commentare e criticare nel merito, anche aspramente, ogni provvedimento giudiziario, sento altresì l'obbligo di

rivolgere parole di apprezzamento e di gratitudine, per il profondo senso del dovere e di appartenenza all'Istituzione dimostrato, a quei Giudici i quali sono stati oggetto di sommarie e ingiuste accuse di parzialità e di mancata serenità di giudizio, sol perché funzionalmente investiti della definizione di taluni procedimenti a forte sovraesposizione mediatica, per lo spiccato rilievo politico e sociale che li caratterizzava.

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

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

Sono convinto che i giudici milanesi non intendono fregiarsi di questa storica decisione come di una sorta di perenne attestato, acquisito una volta per tutte, bensì, forti della fiducia accordata, rinnovare il giuramento di fedeltà ai principi costituzionali che presidiano la

giurisdizione, innanzi tutto ai valori della terzietà e imparzialità: e ciò nella solenne cornice di quest'Aula intitolata alle figure luminose di Emilio Alessandrini e Guido Galli.

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

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

Anche l'Amministrazione giudiziaria milanese intende essere protagonista e offrire il suo contributo perché Milano diventi - oltre che la capitale della conoscenza, dell'innovazione e della scienza - anche il centro di diffusione di un ambizioso progetto intitolato alla **'cultura della legalità'**, in termini di qualità ed efficacia della giurisdizione.

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

Un formidabile banco di prova sarà costituito prima dal semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea nel 2014 e poi dall'Esposizione Universale **Expo 2015**: occasione straordinaria, questa, per valorizzare

Milano e l'Italia, per la quale si attendono 30.000.000 di visitatori, con una presenza giornaliera di almeno 150.000.

Le cifre parlano da sole!

In proposito, va innanzi tutto sottolineata l'urgenza del decreto correttivo col quale il territorio di Rho, su cui insiste Expo 2015 e di cui si è ripetutamente contestata la dislocazione a Busto Arsizio in sede di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, venga restituito al Tribunale di Milano.

I progetti di informatizzazione, senz'altro rilevanti e in uno stadio avanzato di realizzazione, inoltre, non appaiono sufficienti e risolutori per far fronte alle straordinarie esigenze conseguenti agli eventi che nel 2014 e nel 2015 coinvolgeranno l'area milanese e con essa, inevitabilmente, l'apparato di giustizia.

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

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



E tutto questo a prescindere dal fenomeno, di notevole spessore e gravità, delle potenziali condotte illecite di corruzione, malaffare e infiltrazioni mafiose (v. le recenti sentenze del Tribunale e della Corte di Appello di Milano nei vari processi c.d. 'Infinito', circa la penetrazione della *'ndrangheta* in Lombardia), sulle quali sia gli organi investigativi che la Procura della Repubblica non si faranno trovare impreparati perché, già alla vigilia di Expo 2015, stanno agendo col consueto rigore e prontezza.

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

Ha preso avvio - dopo 150 anni - la **revisione della geografia giudiziaria** mediante la rivisitazione delle circoscrizioni, in forza della quale, dal 13 settembre 2013, per effetto della soppressione dei Tribunali di Vigevano e Voghera, assorbiti da quello di Pavia, il numero dei Tribunali ordinari del Distretto è passato da 11 a 9; mentre le competenze delle Sezioni distaccate, tutte soppresse, sono state attribuite ai Tribunali, con taluni scostamenti territoriali.

La riorganizzazione delle sedi giudiziarie costituisce un'importante occasione per disegnare la dimensione ottimale del personale e delle risorse, che si auspica avvenga sulla base di indicatori oggettivi del territorio, quali la popolazione e l'economia, le caratteristiche e il tasso di criminalità, i carichi di lavoro, i flussi delle sopravvenienze, la peculiarità di talune specializzazioni.

La Corte di Appello di Milano, con il Consiglio Giudiziario e la Commissione Flussi e con i Capi degli uffici soppressi e accorpanti, è fortemente impegnata nel coordinamento della complessa attività di riorganizzazione degli uffici.

E' necessario, tuttavia, che il 2014 segni la svolta decisiva per la stabilizzazione delle vicende relative alla revisione delle circoscrizioni, soprattutto per quanto riguarda la definitiva dislocazione delle aree territoriali e l'assegnazione delle risorse, umane e materiali, adeguate per fronteggiare le esigenze e i problemi insorti a seguito dell'intervento riformatore.

## **II.1 Le riforme in materia civile**

Si moltiplicano le leggi processuali dell'emergenza, *'a costo zero'*, mentre appare lontana la revisione organica del sistema giudiziario, così da poter contrastare risolutamente l'endemica crisi della giustizia civile.

I più recenti interventi di riforma del processo civile hanno investito, più di ogni altro settore, la fase dell'**appello**: nel 2011, estendendo al giudizio di secondo grado lo schema della decisione semplificata e contestuale; nel 2012, introducendo, insieme con la rimodulazione dei requisiti dell'atto d'appello, una sorta di filtro d'inammissibilità dell'impugnazione che sia priva di *'una ragionevole probabilità di essere accolta'*, ispirato al rito tedesco.

Il **filtro in appello** ha destato non poche riserve nell'Accademia e nell'Avvocatura, ma la Corte milanese, nell'ottica di perseguire

un'applicazione meditata e prudente della riforma, è pervenuta a una serie di soluzioni organizzative, all'esito di un largo dibattito aperto all'esperienza comparata di giuristi italiani e d'Oltralpe.

Si è ritenuto di cogliere nella riforma un'occasione da non perdere e una sfida per il cambiamento delle tradizionali abitudini lavorative.

Senza abdicare alla cognizione piena degli atti, senza scadere in una 'sommarizzazione' del giudizio, nel pieno dispiegamento del contraddittorio, si è chiesto ai giudici e agli avvocati una maggiore flessibilità e capacità di adattamento ai rinnovati moduli di preparazione della causa fin dalla prima udienza e una significativa discontinuità nell'adozione dei modelli argomentativi della motivazione della decisione.

La Corte sta sperimentando soluzioni applicative ragionevoli con risultati abbastanza soddisfacenti.

Un analogo cambio di passo sta avvenendo per gli Avvocati, i quali, chiamati a una responsabile partecipazione al giudizio sin dalla prima udienza, redigono atti di appello più chiari e specifici e sollevano l'eccezione d'inammissibilità dell'avverso gravame.

Di talché, le riserve sulla valutazione probabilistica (*sub specie* di manifesta infondatezza dei motivi di appello), circa le *chances* di successo dell'impugnazione, sembrano destinate a stemperarsi nella 'confidenza' degli operatori con lo strumento processuale.

Un rilievo sempre maggiore viene pure assumendo l'impiego del **'precedente conforme'** nel tessuto argomentativo della motivazione, di cui si postula un **modello semplificato e contestuale** con virtuose ricadute sulla ragionevole durata dei processi.

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

Il giudice, il quale ha l'obbligo costituzionale di esplicitare nella **motivazione** la ricostruzione probatoria del fatto e di giustificare le ragioni della soluzione fattuale e giuridica del caso, rivendica, infatti, l'appartenenza alla Istituzione della 'ragione argomentativa', ancorando a un fondamento di ragionevolezza l'*auctoritas* della operazione decisoria e la stessa legittimazione della sua attività.

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

Prevede inoltre che la motivazione dei provvedimenti che definiscono il giudizio d'appello possa consistere, in caso di conferma, nel semplice

richiamo *per relationem* di quella di primo grado e che la Corte di Appello possa giudicare in composizione monocratica.

Si tratta di interventi rispetto ai quali s'intende manifestare serie perplessità per i rischi connessi all'eccessiva contrazione dell'irrinunciabile attività motivazionale e al venir meno della collegialità nella fase dell'impugnazione, che neppure incide, peraltro, sulla migliore funzionalità e sui tempi di definizione del processo.

Sempre nell'ottica di assicurare una più efficace operatività del processo civile e stimolare la capacità di attrarre investimenti, il citato disegno di legge prevede l'estensione delle competenze del **Tribunale per le imprese** alle controversie sulle 'transazioni commerciali' e la concentrazione su un numero ridotto di sedi (nove, fra le quali Milano) delle controversie che coinvolgono società con sede principale all'estero.

La **riforma 'Fornero'** del processo del lavoro, a sua volta, ha comportato un incremento dei ricorsi in materia di licenziamento, da fissare in tempi rapidi, determinando la necessità di modifiche nell'organizzazione dei ruoli di udienza e incidendo, più in generale, sulle già scarse risorse del settore.

Alcuni profili normativi in ordine alla natura bifasica del nuovo rito, hanno comportato, nel distretto, prassi giurisprudenziali difformi nella lettura dei valori della terzietà e imparzialità del giudice in caso di opposizione, prassi che si auspica possano trovare una coerente composizione in virtù dell'intervento chiarificatore del legislatore o della Corte costituzionale.

Tra le misure di carattere organizzativo introdotte nel 2013 dal c.d. 'Decreto del fare' è stata prevista, per favorire lo smaltimento dell'arretrato, la figura del **Giudice ausiliario** presso le Corti di Appello nel numero di 400 unità (35 per la Corte milanese).

Si tratta di un'importante iniziativa che, tuttavia, per conseguire i risultati sperati, dovrà fare i conti con la mancanza di spazi adeguati e la già rimarcata carenza del personale di cancelleria, supporto indispensabile all'attività giurisdizionale che sarà demandata ai Giudici ausiliari.

Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 272/2012, che ne aveva sancito l'incostituzionalità della previsione di obbligatorietà per difetto di delega, ha ripreso vigore la **mediazione** finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, in linea con l'obiettivo, comune agli altri Paesi europei, di risolvere al di fuori del contesto giurisdizionale un numero consistente di vertenze e di alleggerire così il carico della pletorica domanda giudiziale.

Tutti i protagonisti del processo sono chiamati a rimuovere pregiudiziali opposizioni a un valido metodo alternativo di composizione delle controversie civili, anche se il successo dell'istituto, di cui l'Italia non può fare a meno, resta condizionato dalla efficacia degli strumenti di controllo e di selezione della qualità degli organismi di conciliazione e dei mediatori.

## **II.2 Le riforme in materia penale**

**II.2.1** Si è assistito negli ultimi anni, dopo la controriforma nel 2002

del falso in bilancio e delle false comunicazioni sociali e la proliferazione di legghine farraginose, alla neutralizzazione del diritto penale delle società commerciali e dei mercati finanziari, più in generale del **diritto penale dell'impresa e dell'economia**.

Sono ben pochi i processi che si celebrano, scarseggia l'innescio informativo dell'Autorità di vigilanza, manca un adeguato controllo di legalità.

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

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

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

Si tratta, certo, di un fenomeno giuridico complesso, anche sul piano dell'accertamento delle fattispecie penali, ormai a bassissima intensità preventiva e repressiva. E però non può sottacersi che nell'area dell'economia e della finanza emergono spunti di criminalità organizzata e di tipo mafioso, che trova in essa terreno propizio per il traffico e il reimpiego dei proventi illeciti, in un perverso intreccio tra potere

economico-finanziario, economia corrotta e malaffare organizzato.

La *governance* dell'economia e della finanza di un Paese come l'Italia non dovrebbe rinunciare a sicuri e forti presidi penalistici, da sistemare dentro mura processuali solide e moderne, attesa l'importanza della tutela dei valori della trasparenza e del vero.

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

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

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



Il **giusto processo** deve potersi muovere lungo binari procedurali solidi ed efficienti, sicché sia in grado, in tempi ragionevoli e certi, di dare risposta alle legittime ansie legalitarie e securitarie della collettività, senza che risulti compromesso il nucleo forte delle garanzie e delle libertà dell'imputato, nella consapevolezza del carattere *'terribile'* e *'odioso'* del potere giudiziario, potere dell'uomo sull'uomo, che decide della libertà e della vita delle persone.

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

- definizione del processo nei casi di **particolare tenuità del fatto**, configurata come strumento di deflazione legato alla scarsa rilevanza e offensività del fatto, nel rispetto peraltro dei principi di legalità e di obbligatorietà dell'azione penale, mediante la configurazione tassativa dei presupposti;

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

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

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

La **Commissione Ministeriale**, costituita con decreto del 10 giugno 2013 *"per elaborare una proposta di interventi in tema di processo penale"* e composta da magistrati, avvocati e docenti universitari, ha presentato al Ministro della Giustizia una serie di proposte le quali, munite di articolato e relazione illustrativa, riguardano le aree delle **'misure cautelari'**, dei **'procedimenti alternativi'**, delle **'impugnazioni'**, delle **'indagini preliminari'** e della **'particolare tenuità del fatto'**.

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

Essi, se realizzati, potrebbero recare un immediato beneficio, anche in tempi brevi, a tali settori e, indirettamente, riequilibrare il funzionamento della macchina processuale, nell'intento di coniugarne efficienza, ragionevole durata e garanzie.

Le modifiche in materia di **misure cautelari** sono state intanto recepite nella proposta di legge Ferranti e altri, approvata il 9 gennaio scorso dalla Camera dei Deputati.

Fermo restando il riconoscimento delle legittime esigenze di ‘difesa sociale’, essa appare mirata, per un verso, al ridimensionamento dell’area della coercizione in carcere e alla più ampia applicazione delle misure alternative alla detenzione, e, per altro verso, al rafforzamento dell’obbligo motivazionale del provvedimento genetico della misura per gli aspetti più significativi, anche mediante la ridefinizione dei termini del giudizio di riesame e dei poteri decisorii di quel giudice.

In tale direzione sembra muoversi anche il recente decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013 che raccoglie il Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica sulla indilazionabilità di misure idonee a porre rimedio alla grave situazione di **sovraffollamento nelle carceri** e di inumano degrado delle condizioni di vita dei detenuti entro il 28 maggio 2014.

E ciò sia per ottemperare agli obblighi prescritti dalle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, dall’umiliante sentenza di condanna della Corte edu 8/1/2013, Torregiani c. Italia, e dal severo monito della Corte cost. n. 279/2013; sia per introdurre una qualche forma di riparazione, alternativa all’indennizzo economico, per le condizioni lesive della dignità umana subite dalle persone incarcerate, per cui i ricorsi alla Corte di Strasburgo sono vicini a quota 4.000.

Anche per le Case Circondariali del distretto si conferma l'allarme relativo alla densità della popolazione carceraria, evidenziato dalla pesante distonia fra la capienza regolamentare e l'effettiva presenza (+48,19).

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

Si ridisegna la fattispecie di **violazione di lieve entità della disciplina sugli stupefacenti** e si prevede per essa una riduzione di pena, contribuendo così a diminuire la percentuale, oggi cospicua, di presenza di detenuti in carcere per siffatto reato.

Di immediata incidenza potrebbe rivelarsi il beneficio della **liberazione anticipata 'speciale'**, anche se l'istituto è reso di più faticosa applicazione, dovendo il giudice riesaminare nel merito i fascicoli relativi alle posizioni di tutti i detenuti per gli ultimi tre anni.

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

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

Va accolta con favore l'istituzione della figura del **Garante dei diritti del detenuto**, oltre la previsione che il magistrato di sorveglianza, accertata "la sussistenza e l'attualità del pregiudizio", possa ordinare all'amministrazione di porvi rimedio e, in caso di inerzia, di adottare provvedimenti di **ottemperanza**.

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

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

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

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

Il giudice dell'età contemporanea decide, viceversa, con modalità nuove e originali di protagonismo creativo e di supplenza rispetto agli

altri Poteri dello Stato, all'interno di un vero e proprio 'labirinto' di fonti legislative e di giurisdizioni, nazionali e sovranazionali (V. Manes, *Il giudice nel labirinto*, 2012). Egli è chiamato all'opera nel contesto del dinamico mutare delle variabili di riferimento - norme e decisioni - e del conflitto fra interpretazioni conformi alla giurisprudenza delle varie Corti - nazionali e sovranazionali -, caratterizzato perciò dalla complessità delle fattispecie e dalla mobilità degli spazi di libertà dell'esegesi.

Il fenomeno della dimensione largamente giurisprudenziale del diritto vivente mostra, dunque, l'attuale insufficienza e fragilità del principio di esclusiva soggezione del giudice alla legge, cui tradizionalmente si è ancorato il fondamento delle prerogative di **indipendenza e autonomia** dei giudici.

E però, dalla constatazione che il potere del giudice/interprete nella società moderna si è venuto progressivamente delineando in forme nuove e più penetranti, occorre pure trarre il logico corollario che all'accresciuto **potere** debba corrispondere un più alto senso di **responsabilità**.

Responsabilità che va declinata nell'adempimento non solo dei basilari obblighi di terzietà, imparzialità e rispetto delle garanzie della difesa, ma anche di quelli concernenti la ragionevole durata della procedura, l'accurata ricerca delle prove, la rigorosa verifica dei fatti, la fedeltà agli atti del processo, la semplice e trasparente spiegazione, nella motivazione, delle ragioni giustificatrici della decisione, onde assicurare, nella trattazione del caso concreto, l'efficacia della funzione esercitata.

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

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

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

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

Un ruolo significativo può svolgere, inoltre, l'adesione effettiva delle prassi processuali e delle condotte extraprocessuali alle regole di **deontologia professionale**, dettate dalle leggi e dai regolamenti dell'Ordinamento giudiziario e dal Codice etico della Magistratura che, in un'ottica non autoreferenziale, prescrivono laboriosità, diligenza, impegno, equilibrio, rispetto delle parti e dei difensori, attenzione all'ascolto delle ragioni degli altri, leale collaborazione con le Istituzioni dello Stato, moderazione nel linguaggio, sobrietà e riservatezza, anche nei rapporti con i *media*.

Obblighi e responsabilità dei giudici, questi, ai quali si auspica corrispondano – *'tout ce tient'* - analoghi, virtuosi **comportamenti dei rappresentanti delle altre Istituzioni e dei Poteri dello Stato**, i quali, in forza del medesimo principio di rispetto e leale collaborazione, non determinino l'effetto di indebolire l'indipendenza della Magistratura e,



irragionevolmente delegittimandola, di minare la fiducia dei cittadini nell'operato della stessa.

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

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

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

Vorrei concludere aprendo i cuori alla speranza che la Giustizia, un servizio essenziale per il funzionamento della democrazia e per il bene della società, possa essere amministrata con la necessaria profondità di

respiro e con minore affanno, senza il peso dei numeri e l'ansia di un efficientismo di tipo meramente aziendalistico, e altresì senza gratuite denigrazioni, sistematici e inaccettabili attacchi al prestigio e alla credibilità dell'Istituzione, alla quale i Cittadini si rivolgono, fiduciosi che le loro aspettative di legalità, i loro bisogni e i loro diritti possano trovare ascolto, attenzione, pronta e giusta considerazione.