



Assemblea dei magistrati della Corte d'appello di Bari per
l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021

Relazione del Presidente della Corte d'appello di Bari
dott. Franco Cassano

Bari, 30 gennaio 2021.

Autorità politiche, civili, militari e religiose; signore e signori tutti, vi porgo il saluto mio e dei magistrati della Corte, e il ringraziamento per la vostra partecipazione, significativa per il contesto in cui si svolge, e per il lustro che dà alla Cerimonia.

Un deferente saluto rivolgo al Presidente della Repubblica, il cui ammonimento sull'importanza del rispetto dell'equilibrio dei poteri, e sulla necessità che i magistrati agiscano con equilibrio, ragionevolezza, misura, riserbo e preparazione professionale costituisce guida costante nell'azione della magistratura nel distretto.

Un saluto affettuoso e grato al Primo Presidente della Cassazione, che ha voluto onorarci della sua presenza, e un saluto particolare rivolgo a quanti, non presenti di persona, partecipano da remoto a questa Cerimonia. Essa è stata voluta dal Consiglio superiore acchè, sia pure con le modalità inusuali imposte dalla pandemia, si possa dare conto del nostro operato al popolo sovrano, e alle sue istituzioni.

Lo facciamo indossando i finimenti rosso porpora, ma con la mente e il cuore rivolti ai tanti che, anche nella Terra di Puglia, ci hanno lasciati in questo anno doloroso. Un anno in cui, ricordando le parole potentissime di Papa Francesco, possiamo dire che siamo stati tutti “impauriti e smarriti... presi alla sprovvista da una tempesta inaspettata e furiosa...”.

2.- La pandemia del Coronavirus, s'è detto di recente, “è una tragedia umana di proporzioni potenzialmente bibliche”, sicchè “il ruolo dello

Stato è proprio quello di usare il bilancio per proteggere i cittadini e l'economia dagli shock... che il settore privato non può assorbire. Gli Stati lo hanno sempre fatto durante le emergenze nazionali”, ad esempio durante le guerre.

La pandemia sembra così aver spazzato, tutte insieme, le illusioni del turbocapitalismo e dell'ordoliberalismo, con le speranze di arricchimento generalizzato proprie dell'economia globalizzata, ma anche le più recenti rivendicazioni sovraniste, nate sulla scia delle disillusioni: il dirigismo, il protezionismo, l'unilateralismo.

La pandemia ha invece incrementato le sperequazioni e le diseguaglianze sociali, e con esse ha smarrito il senso di solidarietà, tra gli uomini e tra i popoli.

L'annuncio di sapore keynesiano per cui “i livelli di debito pubblico più alti diventeranno una caratteristica permanente delle nostre economie” rinvia sicuramente ad un impegno nuovo dello Stato nell'economia.

E' un impegno che coinvolgerà lo Stato in tutti i suoi apparati, e che non potrà ignorare la Giustizia, per la relazione tra efficienza della giustizia civile e buon funzionamento del sistema economico, ormai generalmente riconosciuta nella letteratura scientifica.

La sfida che ci attende, dunque, è di trasformare i disastri della pandemia in occasioni di crescita e di miglioramento della Giustizia, conseguendo anche per questa via il miglioramento complessivo dell'economia del Paese.

3. – Per far questo, non occorrono riforme generali del processo cui attribuire efficacia di palingenesi. Ricordo, anzi, che il processo, per sua natura, ha bisogno di regole certe e durevoli, sicchè è pensabile, al più, la semplificazione dei riti esistenti. Neppure abbiamo bisogno di leggi manifesto, ideologiche, quanto piuttosto di normative che siano ragionevoli punti di equilibrio di esigenze e di beni giuridici contrapposti. Si consideri poi che le disposizioni processuali richiedono tecnica legislativa adeguata, giacchè ogni incertezza sulle regole aumenta il contenzioso. Ciò che, al momento, costituisce ragione di ulteriore preoccupazione.

Acchè il servizio giustizia funzioni, abbiamo invece bisogno di nuove risorse, non solo umane; di una nuova organizzazione del lavoro giudiziario, che proceda per *staff*; di ambienti di lavoro dignitosi; di magistrati, specie i più giovani, cui sia restituita la legittimazione sociale che spetta loro, acchè tornino ad operare con l'entusiasmo proprio di un lavoro tanto difficile, quanto appassionante.

4. - Abbiamo apprezzato molto lo sforzo del Ministero di accompagnare gli Uffici attraverso le maglie della legislazione emergenziale, con circolari continue e disponibilità finanziarie immediate, per far fronte alla crisi pandemica. Non abbiamo dimenticato che, quest'anno, il Ministero ha incrementato la pianta organica magistratuale, anche in ambito locale; ha previsto - in

appello - l'utilizzo dei giudici ausiliari nel settore penale; ha incrementato la pianta organica del personale amministrativo. Sono cose importanti per la resa del servizio giustizia.

Ora, però, è essenziale che la pianta organica magistratuale sia effettivamente ricoperta mediante forme concorsuali che si possano svolgere anche in tempi di pandemia; è necessario che vengano selezionati i 500 nuovi i giudici ausiliari preposti allo smaltimento dell'arretrato del penale; è necessario che vengano portati a termine i concorsi già previsti per l'assunzione del personale amministrativo.

Abbiamo bisogno che l'ufficio del processo cessi di essere il feticcio inanimato che è oggi, affidato per lo più all'utilizzo saltuario di tirocinanti, e prenda vita mediante l'assunzione di figure professionali di assistenti del giudice, sì da porre fine allo "stato di abbandono" in cui versa il giudice, privo di uno *staff* qualificato e stabile di collaboratori.

Abbiamo poi bisogno di architetti, di ingegneri, di figure esperte nella materia degli appalti pubblici, di tecnici di vario genere, perché il decreto che, nel 2006, stabiliva l'istituzione delle direzioni generali regionali del Ministero della Giustizia, non è mai stato attuato, ma le relative competenze, per il tramite di meri provvedimenti amministrativi, in buona parte sono state affidate ai Capi degli uffici apicali, che oggi esercitano anche il potere di spesa; e rammento pure che da quando, nel 2015, il Ministero della Giustizia è subentrato ai Comuni nelle spese di funzionamento degli uffici giudiziari la

direzione dell'ufficio giudiziario richiede competenze, contabili e contrattuali, del tutto estranee alla giurisdizione.

5. - Nel frattempo, occorre sfatare un mito che s'è radicato nel Paese, secondo cui la Giustizia, nel tempo della pandemia, è rimasta ferma. Invece, occorre dire con forza che i magistrati hanno lavorato, e molto, e che il personale amministrativo ha collaborato con abnegazione.

Con riferimento al settore civile, si può constatare anche quest'anno la diminuzione delle pendenze complessive nel distretto.

Alla fine del periodo di rilevazione, che ho voluto fosse dal 1 gennaio al 31 dicembre 2020, onde coprire l'intero anno involto dalla pandemia, si registra infatti un'ulteriore flessione dei procedimenti civili pendenti nel distretto, passati dai 137.534 dello scorso anno ai 135.505 attuali.

Per conseguire questo obiettivo, gli uffici del distretto hanno dovuto smaltire le sopravvenienze annuali, per poi intaccare l'arretrato. In questo percorso virtuoso, s'è distinta particolarmente la Corte d'appello civile, che, ovviamente, al contrario dei Tribunali, gravati anche dell'attività istruttoria, s'è giovata del ricorso massiccio al processo civile cartolare, per il tramite del Processo Civile Telematico: in tal modo operando, a fronte di 4.114 fascicoli sopravvenuti nell'anno, risultano smaltiti 5.694 procedure, con una significativa riduzione delle pendenze finali, passate dalle 13.175 del

1.1.2020, alle 11.595 attuali. Un'analoga sensibile riduzione è riscontrabile per il Tribunale di Bari, ove le pendenze sono passate dalle 58.065 procedure riscontrabili il 1.1.2020, alle attuali 56.882.

Questi dati smentiscono chiaramente la vulgata di una giustizia civile paralizzata dalla pandemia.

Va detto, tuttavia, che a sostanziare i dati ha contribuito anche la contrazione della domanda di giustizia, che segnala aspettative di tutela di diritti rimaste insoddisfatte, e quindi un *vulnus* al sistema democratico, e lascia intravedere la grave crisi in cui si dibatte da tempo l'Avvocatura.

6.- Più complessa la situazione nel settore penale, dove le misure antipandemiche hanno consentito, sino a maggio, soprattutto la celebrazione dei processi con imputati detenuti; in cui manca il processo telematico; ed in cui il processo cartolare in grado d'appello, inizialmente, è stata valutato con scarso favore dalle parti.

Ciononostante, quest'anno, in Corte d'appello, sono stati definiti 3.138 procedimenti, il 78% dei quali col rito camerale, ex art. 599 c.p.p., e con una durata media di 1.064 giorni, mentre nei Tribunali del distretto i procedimenti definiti sono stati ben 32.915.

Anche nel settore penale, quindi, i dati smentiscono la vulgata di una giustizia penale paralizzata dalla pandemia.

Sono tuttavia aumentate le pendenze, e con esse l'arretrato non fisiologico, per la difficoltà di far fronte alle sopravvenienze rispettando nel contempo le disposizioni sanitarie antipandemiche.

Negli uffici di Procura si registra invece un calo complessivo delle pendenze (di ca. 4.000 procedimenti), effetto contestuale di una contrazione delle sopravvenienze e di un leggero aumento delle definizioni. Va segnalato l'aumento delle intercettazioni telefoniche e ambientali disposte nel periodo.

7.- Nel contesto delineato, occorre interrogarsi su cosa vada conservato degli strumenti processuali introdotti per consentire la prosecuzione delle attività, nonostante il distanziamento sociale e la ridotta mobilità delle persone.

Il processo è cambiato molto. In sostanza la crisi pandemica ha accelerato il processo d'innovazione tecnologica, ponendo fine a sacche di grande arretratezza. E' di ieri la sottoscrizione del decreto che attribuisce valore legale al deposito telematico degli atti anche in Cassazione, preludio del completamento del PCT anche nel giudizio di legittimità; mentre nei giorni scorsi è stato introdotto il deposito degli atti penali presso l'apposito portale, che segna la nascita del Processo penale telematico.

Alcune novità, specie nel processo civile, dovrebbero essere stabilizzate, una volta sottratte alla legislazione emergenziale e meglio coordinate con le disposizioni generali del codice di rito. Penso, in

particolare, al processo cartolare, ed all'udienza di precisazione delle conclusioni. La modalità scritta, considerata la diffusione del deposito telematico degli atti, ha consentito la celebrazione di quasi tutte le udienze e la definizione della quasi totalità dei procedimenti previsti, evitando gli assembramenti nelle aule giudiziarie; gli applicativi in uso hanno agevolato lo svolgimento delle camere di consiglio.

Analogamente dovrebbe dirsi per altre disposizioni emergenziali, quali l'obbligo del deposito telematico di tutti gli atti (anche quelli introduttivi); la celebrazione con collegamento da remoto per le udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice; il giuramento telematico del c.t.u.; la possibilità per gli organi collegiali di assumere le deliberazioni in camera di consiglio mediante collegamenti da remoto; la possibilità per il cancelliere di rilasciare in forma di documento informatico la copia esecutiva delle sentenze. Queste disposizioni meriterebbero anch'esse di essere stabilizzate ed armonizzate con le disposizioni del codice di procedura civile.

8.- Quanto al settore penale, con il rito improntato all'oralità, esso fatica a funzionare a distanza. Attualmente, è possibile utilizzare i collegamenti da remoto per le udienze penali che non richiedano la partecipazione di persone diverse da pubblico ministero, parti private e loro difensori, e ausiliari del giudice. Ma i collegamenti da remoto non possono essere utilizzati quando si proceda all'istruttoria, o alla discussione. Inoltre, si

utilizzano i collegamenti video per far partecipare alle udienze gli imputati detenuti, o in custodia cautelare, oltre che per le convalide di arresto e le direttissime.

Tutto il resto è celebrato in presenza, con grade rischio e fatica.

La trattazione mediante note scritte nel giudizio penale in Corte d'appello da novembre è diventata una modalità "normale" per celebrare i processi, a meno che le parti non chiedano la discussione orale. E' un'esperienza che va conservata, oltre l'emergenza, soprattutto se si rende possibile a tutti i giudici riuniti in camera di consiglio di accedere agli atti del fascicolo, sì da superare il rischio che la figura del relatore ne esca enfatizzata, a discapito della effettiva collegialità.

9.- Un cenno sulla situazione dell'edilizia giudiziaria.

Ignoriamo a che punto sia la questione del parco della Giustizia. Ed è uno sbaglio pensare che la città, i magistrati, gli avvocati possano essere tenuti all'oscuro di quanto accade.

Nel frattempo, il palazzo di via Dioguardi s'è rivelato angusto, al punto che è impossibile svolgere l'ordinaria attività, nel rispetto delle regole sul distanziamento sociale. Non ci sono luoghi dove celebrare i processi con molti imputati. Il palazzo di p.zza De Nicola è vecchio di 60 anni ed interessato da più cantieri. I lavori di rifacimento della facciata sono fermi dal 2017; quelli di rifacimento del piazzale antistante procedono stancamente. L'impianto di riscaldamento di un'intera ala del palazzo non funziona. I lavori di esecuzione

dell'impianto antincendio, che interesseranno tutti gli ambienti del palazzo, non sono neppure ipotizzabili, se prima non si chiudono gli altri tre cantieri. Non ci si può illudere di proseguire così, per tanti anni ancora. Con il Sindaco della Città e con gli Avvocati abbiamo più volte invocato, vanamente, procedure semplificate per accelerare la realizzazione del parco della Giustizia, e un Commissario straordinario che le attuasse. Oggi, con il cambio di governo, si riaffaccia persino l'evenienza che le scelte compiute siano messe nuovamente in discussione.

10.- Chiudo con un breve riferimento a chi, nel difficile contesto delineato, deve amministrare la giurisdizione, vale a dire i magistrati, con le loro associazioni, e il Consiglio superiore.

I magistrati vivono una fase di crisi e di turbamento profondi, che li respinge disillusi negli uffici, ripiegati su se stessi, con la sensazione di essere socialmente delegittimati, per i gravi scandali emersi, e tuttavia arroccati, indifferenti al punto di vista esterno alla corporazione su molti temi rilevanti.

Le condizioni materiali in cui opera da troppo tempo la magistratura, stretta tra inefficienza del sistema, carichi di lavoro eccessivi e responsabilità civili e disciplinari alla lunga hanno causato una miscela pericolosa di frustrazione e di neo corporativismo; un sentimento, di rifiuto della rappresentanza, che si è indirizzato verso l'ANM prima, e poi sempre più verso il

CSM, visto come uno dei responsabili dello sfascio del sistema e delle crescenti insoddisfazioni individuali.

L'abolizione dell'anzianità nelle nomine di direttivi e semidirettivi, inevitabile alla luce degli effetti negativi del vecchio sistema, ha accentuato le aspettative carrieristiche dei magistrati, storicamente sempre presenti in un corpo ad alta valenza tecnica, e, in generale, la tendenza alla fuga dal lavoro giudiziario.

La discrezionalità consiliare nella selezione del personale direttivo è stata vissuta dai magistrati sempre più come arbitrio, e il Consiglio ha finito con l'essere visto come un *luogo oscuro*, dove si svolgono giochi impresentabili, che passano sulle vite professionali dei magistrati.

Il C.SM., però, organizza il funzionamento della giustizia, mediante scelte che esprimono un mondo di valori ed un insieme di opzioni ideali. E' naturale che intorno a quei valori si raggruppino coloro che li condividono, formando le c.d. correnti. Ed è giusto che il funzionamento del Consiglio si ispiri ai valori che aleggiano nella magistratura e nella società.

Il problema non sono le correnti in sè, ma la loro degenerazione, la loro trasformazione in strumenti di gestione del potere associativo e consiliare, funzionali a favorire i propri aderenti. Occorre allora impegnarsi per la rigenerazione dei gruppi, onde dar vita – è stato detto di recente - al modello di “amministrazione della giurisdizione”

imperniato sui criteri della democrazia rappresentativa, quali la libertà di associazione, le elezioni, il pluralismo delle rappresentanze. Ed occorre poi recidere il *cursus honorum* che dall'associazionismo conduce talvolta direttamente al Consiglio superiore.

Nelle nomine dei direttivi e dei semidirettivi occorrono regole chiare, applicate in modo uguale e trasparente, con un esercizio della discrezionalità più contenuto, che non venga percepito come arbitrio.

Il Consiglio deve tornare ad essere una istituzione pienamente rappresentativa del sentire dei magistrati, e, insieme, delle spinte ideali che attraversano la società. E a che si interrogasse sulla persistente attualità del CSM, così oggi strutturato, potremmo rispondere, con le parole di Calamandrei: “Nonostante i dubbi onesti e seri, io sono per l'assoluta autonomia della Magistratura, perché solo la libertà può dare agli uomini, ed anche ai magistrati, il pieno senso della loro responsabilità. Solamente da una magistratura pienamente padrona di sé e delle sue fortune, c'è da attendersi questa sensibile consapevolezza storica, questa comprensione quasi direi affettuosa delle leggi che è chiamata a custodire, questo orgoglio di esprimere in forma di sentenze la coscienza sociale di tutto un popolo”.

Vi ringrazio

Franco Cassano

