

Antonio Buonajuto
Presidente della Corte d'Appello di Napoli

RELAZIONE

PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2013 NEL DISTRETTO DELLA CORTE D'APPELLO DI NAPOLI

Niun uomo può ignorare le sue leggi, esse non sono i risultati ambigui delle massime dei moralisti né delle sterili meditazioni dei filosofi, queste sono i dettami di quel principio di ragione universale, di quel senso morale del cuore che l'autore della natura ha impresso a tutti gli individui della nostra specie come la misura vivente della giustizia e dell'onestà che parla a tutti gli uomini il medesimo messaggio e prescrive in tutti i tempi le medesime leggi

GAETANO FILANGIERI, *La Scienza della legislazione*, 1780

Assemblea Generale della Corte
Napoli, 26 gennaio 2013

INDICE

Saluti

I. la Giustizia nella stagione dell'emergenza

- 1.1. La difficile sfida delle riforme.
- 1.2. Un bilancio in chiaroscuro.
- 1.3. La nuova geografia giudiziaria del Distretto
- 1.4. Ridare fiato alla giustizia

II. Legalità conclamata e legalità praticata.

- 2.1. Le nuove frontiere della legalità
- 2.2. L'abusivismo edilizio

III. Il contrasto alla violenza

- 3.1 La violenza criminale.
- 3.2. La violenza minorile.
- 3.3. La violenza sociale.

IV. La questione carceraria e il lavoro dei detenuti

V. Una sinergia da perseguire: magistratura ed avvocatura.

Conclusioni

SALUTI

Nel prendere la parola in questa solenne adunanza, che ancora una volta e non senza difficoltà abbiamo voluto celebrare per antica e irrinunciabile tradizione in Castel Capuano luogo simbolo della giustizia napoletana e sede dell'omonima Fondazione, alla quale tanti di noi hanno prestato il loro impegno, rivolgo a Voi tutti un deferente saluto, a cominciare dal Capo dello Stato, on.Giorgio Napolitano, e per la loro ambita partecipazione a:

Sua Eminenza il Cardinale Crescenzo Sepe;

il rappresentante del CSM;

il rappresentante del Ministero della Giustizia;

le Autorità Civili e Militari;

i rappresentanti dell'Avvocatura e del mondo accademico;

i Capi delle altre Magistrature e degli Uffici giudiziari del Distretto;

Il Direttore Generale dell'Ufficio per la gestione degli uffici giudiziari di Napoli

E infine, a tutti i magistrati, gli avvocati e i collaboratori amministrativi che con la loro preziosa disponibilità corrispondono al disegno di miglioramento del servizio giustizia in questa stagione di crisi.

I. LA GIUSTIZIA NELLA STAGIONE DELL'EMERGENZA

I.1. La difficile sfida delle riforme.

Alla giustizia si è chiesto in quest'anno di vincere la sfida della riduzione del debito giudiziario, sia formulando una serie di piani e progetti complessi e ambiziosi (v.art.37 della L.111 del 2011 e revisione della geografia giudiziaria) sia disponendo l'applicazione, in tempi brevissimi, di istituti processuali nuovi e di ampio respiro (e alludo al cd.tribunale delle imprese, al nuovo rito del lavoro disciplinato dalla legge n.92/2012, al filtro d'ammissibilità dell'appello e alla riforma della legge Pinto).

Ma senza volere qui replicare quella che ormai è diventata una stucchevole litania sulla perdurante mancanza di risorse, non posso evitare di osservare che, se la cd.*spending review* ha avuto il merito di snidare gli sprechi ed aprire nuovi spazi all'augurabile riduzione della tassazione, essa, almeno negli Uffici giudiziari, non può sortire grandi risultati come servizio da rendere ai cittadini, per il semplice fatto che, nel cruciale settore della giustizia, è arduo ravvisare ancora margini utili per ulteriori tagli e risparmi che non siano illusori e potenzialmente pregiudizievoli per la stessa regolarità del servizio.

Ed è il caso di rammentare quel che è accaduto sul finire dello scorso anno, quando siamo stati costretti a lesinare ai presidenti dei tribunali maggiori, a cominciare da quello di Napoli, le indispensabili integrazioni del magro capitolo sulle "spese di giustizia", concesse infine, e in misura ridottissima (pari a 1/6 dell'importo dell'anno 2011) soltanto pochi giorni prima della chiusura del bilancio.

Strutture, personale, snellimento e razionalizzazione delle competenze: di questo si avrebbe immediato bisogno per porre rimedio alla congestione degli uffici giudiziari e per fronteggiare con serenità ed efficacia le novità ordinamentali che ci piovono addosso e che s'intrecciano e si sovrappongono con mutevoli prospettive di assestamento in un mondo a vocazione consumistica, rivoluzionato dalle conquiste della tecnica ed, oggi, dai morsi della recessione. Questi e altri fattori causali hanno, per un verso, propiziato la "giuridificazione" di tanti interessi e rapporti che un tempo lambivano appena le soglie del diritto e dei tribunali e, per altro verso, hanno incrementato la misura della loro "giustiziabilità" riversando sull'apparato giudiziario, non solo volumi sempre nuovi di contenzioso, ma anche di Circolari, note e disposizioni che impongono continui adempimenti e gravosi compiti addizionali, che lasciano ai Capi degli uffici giudiziari la sola "*libertà*" di rincorrere il tempo.

Una recente ricerca condotta dalla Università Bocconi sulla capacità di attivare comportamenti proattivi ha messo in evidenza due prospettive complementari che rappresentano due facce della stessa medaglia: da un lato i supervisor si trovano in condizione di *stress* e di eccessivo carico, dall'altra i collaboratori, privi di gratificazioni economiche o di carriera, si sentono sempre meno coinvolti nelle attività di loro pertinenza.

Una condizione, che, mentre può essere gestita nel breve periodo, non può essere sostenibile nel lungo periodo, perché rischia di aumentare il livello di *stress* a cui è sottoposta la struttura organizzativa, causando una diminuzione endemica del

processo motivazionale e l'erosione del capitale umano. *“Il pericolo, conclude la ricerca, è che nel lungo periodo si inneschi la tendenza da parte dei collaboratori a gestire quanto richiesto con il minimo sforzo, mentre il livello di tensione dei superiori aumenta esponenzialmente andando ad intaccare l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione”*¹

E questo vale a spiegare le ragioni dei tanti progetti riformatori lasciati morire dalla pigrizia del sistema nelle sabbie dell'indifferenza in un contesto viziato dalla scarsa propensione della nostra indole nazionale alla ordinata e costante “manutenzione”, tanto dei beni comuni, quanto degli impegni programmatici che si dispiegano nel tempo.

Tra gli esempi più emblematici, quello suggerito dalla vagheggiata mobilità dei pubblici dipendenti, sempre invocata da coloro che dovrebbero propizziarla e regolarmente smentita dai fatti, essendo pressoché impossibile ottenere impunemente il distacco, o una temporanea applicazione, di un unità di personale, non dico da una pubblica Amministrazione all'altra, ma neppure da un ufficio all'altro dello stesso settore e della medesima città.

Ad ogni buon fine per rimediare, sia pure in modo surrettizio e occasionale, alla mancanza di personale, nella Corte e nei Tribunali del Distretto, si è fatto spesso ricorso, nei limiti di quanto consentito, ai cd. *Protocolli d'intesa*, come nel caso dei lavoratori socialmente utili (LSU) e delle cd. *work experience* della durata di sei mesi per giovani laureati e laureandi, felicemente concluse con la Regione Campania. Appena rammentando il recente progetto *“best practices uffici giudiziari”* che prevede una trincea di finanziamento con l'obiettivo di favorire la diffusione di esperienze d'innovazione organizzativa e il processo d'informatizzazione dei servizi.

Ma se i Protocolli d'intesa hanno il merito di assicurare nuove sinergie istituzionali per il perseguimento di specifici obiettivi e più impegnative finalità, essi manifestano tutta la loro fragilità quando si producono in enfatiche repliche di quanto già competerebbe, per obblighi d'istituto, ai loro sottoscrittori.²

I.2. Un bilancio in chiaroscuro.

Prima ancora di avviare il dibattito, è opportuno che si abbia contezza, attraverso la crudezza dei dati, della difficile condizione in cui versa questa Corte d'Appello sotto l'incalzare delle riforme di cui s'è detto: Corte d'Appello che pure nello scorso anno 2011, grazie allo spirito di servizio di magistrati e funzionari, è riuscita a ridurre le pendenze civili del 5% rispetto all'anno precedente centrando (unica tra le Corti d'Appello del Paese) l'obiettivo assegnato agli uffici giudiziari dall'art.37 del D.L. 98/2011: e che, tuttavia non si è potuto confermare anche per lo scorso anno, almeno nei termini voluti dalla legge, che obbliga a redigere per ogni anno solare un programma di smaltimento dei procedimenti civili pendenti di più

¹ I termini della ricerca sono riportati dalla relazione del prof. Massimo Magni, docente di comportamento organizzativo della Università Bocconi, *“Stage e tirocinio: dinamiche organizzative e motivazionali”* Napoli, 23.2.2012.

² La cartina di tornasole dell'efficacia dei protocolli è data dalla tempestività e utilità delle risposte. Diversamente essi disvelano le ragioni mediatiche e d'immagine che pure li accompagnano.

remota datazione, e a sperimentare azioni positive per ridurre, ogni anno, del 10% l'arretrato dei processi civili.

E il motivo (almeno quello prevalente) è presto detto: subito dopo l'entrata in vigore di questa disposizione ci fu chiesto di applicarne un'altra, quella dell'art.26 della L. n.183 del 2011 che imponeva alle parti, in aperta contraddizione con le finalità del precedente art.37, di inoltrare un'istanza di trattazione per le cause pendenti in appello di più risalente iscrizione a ruolo, concedendo loro il termine di ben sei mesi, a decorrere da una rituale notifica, per far sapere al giudice se intendevano conciliare o continuare la lite. Le Corti di appello e la Corte di Cassazione, che erano le sole destinatarie di questa improvvida disposizione, subito si mobilitarono; le Cancellerie, sebbene oberate di lavoro e prive di personale, avviarono la spedizione delle prescritte comunicazioni ai legali perché a loro volta avvertissero le parti e i giudici furono costretti a *rinvviare le cause* già mature per la decisione in attesa che i litiganti, nei sei mesi ad essi concessi per meditare, si determinassero.

Poi, sotto l'incalzare delle critiche, giunse finalmente il *contrordine* del legislatore: non se ne fa più nulla, perché la norma, dapprima modificata, è stata infine provvidamente abrogata!

Epperò, essa, non solo ha interferito negativamente con l'attuazione della neonata riforma dell'art.37 cit. ma non ha mancato di produrre i suoi effetti nefasti, obbligando i giudici della Corte ad ulteriori rinvii e impedendo di raggiungere il fin troppo ambizioso traguardo previsto dai cd. piani di smaltimento.

Ma al mancato conseguimento della riduzione del 10% dell'arretrato ha dato corso, tanto presso la Corte come nei Tribunali del Distretto, un'altra irrisolta problematica: quella dei frequenti avvicendamenti dei magistrati (resi possibili dopo appena tre anni di permanenza nelle funzioni da essi prescelte) e della loro tardiva, e quasi sempre parziale, sostituzione. Senza dire dell'impiego dei magistrati in mille incarichi, istituzionali e in larga misura indeclinabili (Consigli Giudiziari, Formatori, Scuole e Gruppi di studio, Esami di avvocato, Commissioni di concorso, ecc.), cui spesso si accompagna il *benefit* dell'esonero (totale o parziale) dal lavoro ordinario, con il conseguente aggravio dei colleghi dell'ufficio e gli inevitabili disservizi riguardanti la gestione dei loro ruoli, fonte di disagi e pregiudizio per le parti in causa.

Dio non voglia che accada di peggio con l'introduzione del cd. "*filtro in appello*" che, imponendo alle provate risorse delle Corti, più udienze e ruoli più fitti, reclama quell'incremento del personale giudiziario che le viene negato da anni in nome della politica del risparmio, lasciando le cancellerie semivuote e in crescente affanno³.

³ Il decreto legge sviluppo attenua le garanzie delle impugnazioni contro le sentenze civili. In particolare il diritto alla pronuncia nel merito viene affievolito dall'affidamento al giudice di un potere di prognosi sommaria, che, se infausta, determina la preclusione definitiva del grado. Il che viene sanzionato con preliminare ordinanza di inammissibilità che rende ricorribile per cassazione la decisione di primo grado. Infatti il ricorso per cassazione non si dirige verso l'ordinanza ma pur sempre la nei cfr. della sentenza i primo grado e nei limiti dei motivi esposti nell'appello.

Queste riflessioni non esimono tuttavia dal sottolineare (rimandandosi per i dettagli alle relazioni e ai prospetti statistici che per ogni Tribunale ed Ufficio del Distretto sono riportati nell'allegato CD-rom) che la significativa riduzione delle pendenze civili che pure si registra in molti uffici del Distretto -nella misura media del 5% degli affari complessivi del primo grado del giudizio- è più il frutto della diminuzione delle nuove iscrizioni (anche per l'incidenza, ancorché modesta, della media conciliazione obbligatoria) che di un significativo incremento dei procedimenti definiti: ad eccezione, beninteso, di alcune Sezioni distaccate del Tribunale di Napoli, come quelle di Ischia, Casoria, Pozzuoli che hanno meritoriamente ridotto le pendenze di oltre il 10%.⁴

Ancora più in affanno la **giustizia penale**, che, soprattutto nella formazione collegiale, a cominciare dalla Corte d'Appello, mostra tutta la sua endemica debolezza, a causa dei nodi irrisolti sul versante delle riforme processuali mancate (segnatamente in tema di notifiche, prescrizione⁵ e giudizio contumaciale) e su quello degli organici. Pervero, il settore penale, che andrebbe rinforzato con un adeguato aumento degli organici, paga lo scotto dei numerosi maxiprocessi sopravvenuti e pendenti, tutti con pluralità di imputati e molteplicità di reati, quasi sempre di particolare gravità e laboriosità, che, essendo contabilizzati nelle statistiche giudiziarie al pari dei procedimenti minori che si risolvono in una o due, udienze, oscurano il valore statistico dei nostri uffici evocando la nota metafora di Trilussa. Né va taciuto che i processi con detenuti comportano richieste continue di provvedimenti "de libertate", ricoveri ospedalieri ed altro, di cui non vi è traccia nei prospetti statistici e che pure occupano oltre misura magistrati e personale di cancelleria. E parimenti è a dirsi con riguardo al rilevante impegno nella definizione delle procedure promosse con incidenti di esecuzione, tra le quali per la rilevanza socio-economica delle questioni trattate, vanno segnalate le laboriose procedure di demolizione di manufatti abusivi, di sequestro e di confisca.

I.3. La nuova geografia giudiziaria del distretto

Larga parte del dibattito sulla giustizia è stato quest'anno occupato dalla riforma sulla revisione delle Circoscrizioni giudiziarie che ha dato la stura ad una serie di opinioni critiche, spesso viziate dal pregiudizio o da una legittima, ma non condivisibile, visione interessata e settoriale del servizio giustizia. Il rinvio alla Consulta della normativa sulla geografia giudiziaria decisa dal tribunale di Pinerolo (uno dei ben 17 tribunali che affollano il distretto di Torino!) ha risvegliato i fautori dei campanili e dei tribunali "sotto casa", che dimenticando che questa riforma era invocata da quasi mezzo secolo dalla maggioranza degli operatori giudiziari, tuttora confidano nella memoria corta del carattere nazionale ignorando le istanze rinnovatrici di una geografia giudiziaria fermatasi all'unità d'Italia.

⁴ Procedimenti civili iscritti nell'intero Distretto nell'anno di riferimento sono stati 299.108 (325.505 lo scorso anno); quelli definiti, 315.405 (340.626), le pendenze finali, diminuite del 4% sono 496.004 (515.109).

⁵ Sono 128.531 i procedimenti che nel 2011 sono stati bruciati dalla prescrizione, con spreco di ingenti e immaginabili risorse.

Ma è bene ricordare che la riforma, più che ad esigenze di bilancio (giacché mai come oggi la giustizia ha necessità di investire in mezzi e personale) risponde ad un bisogno di modernità e di riequilibrio dei carichi di lavoro: perché l'accorpamento dei piccoli uffici e il ridimensionamento di quelli troppo grandi consente, di migliorare il servizio e la circolazione della cultura giuridica, attraverso la specializzazione dei magistrati e del personale e di utilizzare appieno i benefici delle tecnologie informatiche.

Maggiore attenzione, tuttavia, va prestata a quei rilievi critici che, senza rimettere in discussione le fondamenta della legge, rivelano la necessità di correzioni tuttora praticabili e giustificate dall'evidenza dei dati statistici e dei bisogni sociali, come quelli raccolti dall'A.N.M. quando sottolinea l'opportunità di mantenere nell'ambito della Circostrizione del Tribunale di S.Maria C.V. il territorio della sezione distaccata di Aversa., e reclama per il nuovo Tribunale di Napoli Nord ciò che non è accaduto all'indomani della istituzione dei Tribunali di Torre Annunziata e di Nola, e cioè la previsione di un organico di magistrati e cancellieri non striminzito e adeguato alle necessità di un grande bacino di utenti: perché la sfida dell'ufficio di Napoli Nord, che raccoglie quella colposamente lasciata cadere in occasione dell'istituzione del tribunale fantasma di Giugliano, non nasca azzoppata dal dannoso "lascito" di un arretrato impossibile da smaltire.

I.4. Ridare fiato alla giustizia

E' generale convincimento che "l'ultima spiaggia" della giustizia italiana (a meno che non si voglia radicalmente innovare, come sarebbe auspicabile, l'intero apparato processuale nei termini di una reale e convinta semplificazione delle normative) sia quella dell'informatizzazione dei servizi, necessaria, sia per sopperire alla penuria degli organici, sia per sollevare i magistrati da ripetitive operazioni di ricerca e di elaborazione dei provvedimenti, soprattutto seriali. Ma l'informatizzazione della giustizia serve anche ai cittadini, che non devono subire l'umiliazione di lunghe e defatiganti attese per riceversi la copia di un atto, un'informazione o un inutile timbro.

Lo sforzo necessario per ridurre ad unità il livello dei servizi offerti in un Distretto così ampio e complesso come quello di Napoli è stato ed è tuttora veramente notevole e richiede la capacità di creare un'interfaccia efficiente, non solo con la dirigenza di tutti gli uffici del Distretto ma anche con gli Organismi preposti all'implementazione e al coordinamento dei sistemi informativi (CISIA ed Ufficio speciale). I buoni risultati registrati dall'Ufficio del Referente Distrettuale per l'Informatica, che è organo della Corte d'Appello, si esprimono nella creazione del **Portale degli Uffici Giudiziari del Distretto**, fortemente voluto da questa presidenza e presentato al pubblico nello scorso anno, in occasione dell'inaugurazione della Biblioteca del Nuovo Palazzo di Giustizia: e che non è stato pensato quale semplice strumento informativo di carattere generale ma quale vero e proprio Ufficio Relazioni con il Pubblico, a carattere virtuale, integrato con quello già installato nel sito www.giustiziacampania.it e comprensivo dei siti degli Uffici giudiziari del Distretto, a cominciare da quello, più recente, del Tribunale di Napoli.

Quanto alla **Biblioteca** intitolata alla memoria di Girolamo Tartaglione, vittima del terrorismo. da noi riaperta dopo 5 anni di chiusura, basterà ricordare che essa fa parte del sistema cooperativo delle biblioteche del Polo Giuridico che realizza un proficuo e intenso scambio di documenti tra le biblioteche distrettuali italiane e si propone come biblioteca virtuale che consente l'accesso in digitale grazie alla condivisione con le altre biblioteche del polo e permette di coprire a distanza le esigenze di documentazione degli uffici periferici.

Ma, a segnare il processo di crescita e modernizzazione dei servizi possono annoverarsi una serie di progetti alcuni dei quali già in parte realizzati come il processo civile telematico, che è ormai una realtà presso il Tribunale di Napoli sia pure in riferimento alla procedura monitoria e al deposito degli atti nelle procedure esecutive individuali e concorsuali, ed altri ambiziosi programmi in corso di realizzazione come il *front office* e la bonifica delle anagrafiche degli avvocati, l'attivazione degli indirizzi PEC per la trasmissione delle comunicazioni telematiche e, nel settore penale, l'adeguamento all'evoluzione tecnologica degli applicativi utilizzati per registrare le notizie di reati e l'introduzione di idonei sistemi informativi per la redazione e la memorizzazione degli atti.

Non è questa la sede per ulteriori e più specifici dettagli su questo tema che non ha mai fine, ma è bene sia chiaro a tutti che i progetti in cantiere, ed efficacemente supportati dagli informatici del CISIA, corrono un serio pericolo: quello d'arenarsi nelle secche del burocratismo e dell'indifferenza, complice ancora una volta la mancanza di addetti, per età e formazione, inclini all'apprendimento delle tecniche informatiche.

Pervero, la gestione emergenziale delle risorse e il conseguente impoverimento del patrimonio *hardware* esistente, nonché l'assenza di incentivi per la formazione del personale, non solo frenano il pieno sviluppo di ogni progetto d'innovazione tecnologica ma rischiano di inaridire quelle realizzazioni (ed è il caso dei tanto pubblicizzati siti web) che affidano il successo delle iniziative alla diligente e costante manutenzione dei servizi, e ai *software* più aggiornati.

II. LEGALITA' CONCLAMATA E LEGALITA' PRATICATA

II.1. le nuove frontiere della legalità

Da ogni parte si sono registrate quest'anno, dentro e fuori del mondo giudiziario, preziose iniziative finalizzate alla maggiore efficienza della giustizia contro l'illegalità diffusa e le pratiche corruttive, né sono mancate le indignate dichiarazioni di esponenti della società civile e religiosa, come quelle di S. Eminenza il Cardinale Arcivescovo, che stamane ha la pazienza di ascoltarci, e che nelle sue omelie più volte ha coraggiosamente lanciato un forte anatema verso coloro che subdolamente ammantano di pratiche religiose le loro scelte criminali.

Ma cosa facciamo tutti noi per dare seguito e concretezza di risposte al bisogno di legalità che reclama l'intera comunità nazionale, e, prima ancora il nostro tormentato territorio?

Sul versante della **giustizia penale** occorrerebbe un riassetto normativo delle procedure che valga a rendere più solleciti i processi e, innanzitutto, dare una soluzione al problema della prescrizione dei reati che vanifica anni d'impegno e di lavoro delle Forze dell'Ordine e della Magistratura, avvilita la stessa funzione costituzionale dell'Avvocatura, indotta ad avvalersi di tattiche dilatorie a scapito del merito delle difese e, dunque, ad accrescere il numero delle impugnazioni in vista dell'esito estintivo, in un circolo vizioso destinato a peggiorare il processo penale e a disincentivare i suoi percorsi alternativi. E proprio, discorrendo di corruzione, il presidente della Corte di Cassazione ha recentemente ricordato una sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, che di fronte ad una dichiarata prescrizione di un omicidio colposo contestato ad un poliziotto, ha condannato l'Italia per violazione, addirittura, del diritto alla vita (art.2 CEDU).

Senza dire della nuova legge contro la corruzione, attesa da anni nell'intento di stroncare il malaffare dilagante al centro e in periferia, a tutti i livelli e in ogni sede, ma che, a giudizio anche dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, rischia di creare enormi problemi interpretativi, segnatamente sulla "continuità normativa" tra il vecchio reato di concussione per induzione (art.317 c.p.) e quello, nuovo, di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art.319quater del C.P. Nondimeno resta la forte valenza simbolica di una legge che comunica al Paese, e all'Europa, che alla pervasività della corruzione si vuole almeno porre un argine saldo e sicuramente migliorabile.

Sul versante del **settore civile** si è già veduto come la fase più critica del procedimento civile sia proprio quella del grado d'appello, la cui durata eccessiva sollecita l'impegno forte dei magistrati nel contenerla, quanto meno in tempi ragionevoli, d'ora innanzi avvalendosi, quando la norma lo consenta, dell'introduzione del cd. filtro d'ammissibilità (del quale è presto per azzardare un giudizio).

Ma se è vero che è proprio nella sollecita gestione del processo che i magistrati, con la indispensabile collaborazione degli avvocati, potranno dare un contributo effettivo alla vittoria della legalità, non è men vero che, nella società civile, le inefficienze e le tentazioni di corruzione e di ricatto trovano terreno fertile nella **confusione dei ruoli** e negli **ambiti di discrezionalità** che aprono troppi varchi alle intermediazioni vietate. E questo accade, sia per la crescente ignoranza degli assetti ordinamentali che regolano la vita del Paese e delle istituzioni⁶ (che nasce, come ricorda il presidente VIETTI, quando "*qualcuno pensa di fare il mestiere degli altri*"), sia per la parcellizzazione dei procedimenti e delle funzioni alla quale indulgono, se non le stesse leggi, una cultura dell'amministrazione miope e formalistica, avversa alle semplificazioni e incline alla conservazione di brandelli di poteri inibitori e di veto.

E le armi più subdole che alimentano attività corruttive d'ogni genere risiedono paradossalmente nell'eccesso di misure e regolamenti che, con il loro arcipelago di norme, rimandi, deroghe, sanzioni ed eccezioni, facilitano il mal governo dei tempi

⁶ E che, a vari livelli, pervade pubbliche e private istituzioni, che credono di affermare il proprio ruolo ponendosi più come ostacolo che come facilitatori, talora mostrando d'ignorare anche elementari regole di galateo istituzionale.

del procedimento amministrativo e rendono sempre più arduo il controllo di legalità, a torto ritenuto limitativo delle autonomie locali. E non v'è chi non veda come la spregiudicatezza e le furbizie di tanti personaggi in cerca d'autore, arrechi alla democrazia danni sociali gravi e permanenti, tanto più a Comunità come la nostra, storicamente ed economicamente fragile ed anche per questo fin troppo incline al clientelismo e al nepotismo.⁷

Al contrario, quale terreno migliore per la **buona politica** (che andrebbe insegnata nelle Accademie!) che quello di snidare gli sprechi e le ingiustizie, assicurare, come prescrive l'art.3 della Costituzione, la parità di trattamento dei cittadini nelle gare e di fronte ai pubblici poteri, proporre la semplificazione dei percorsi amministrativi **senza costruirne di nuovi**, garantire con regole chiare e meditate la legalità dei comportamenti individuali e collettivi, assicurare la regolare e controllata gestione delle risorse, a cominciare dal ripristino delle piante organiche delle aziende che beneficiano di risorse pubbliche e, infine, reintroducendo metodi di reclutamento del personale, veramente rispettosi dell'art.97 della Costituzione (per il quale *“agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso”*).

Un modesto ma significativo riscontro della presenza di senso civico, alla portata di tutti, l'avremo in occasione di queste elezioni, quando i monumenti, le strade e gli edifici della nostra città, rischieranno di essere, come per il passato, imbrattati e deturpati dalla pubblicità elettorale, dovunque affissa in dispregio delle leggi, dei valori ambientali e di quelli dominicali.

L'indifferenza e l'insensibilità dei candidati, che pure nei richiami elettorali si presentano come tutori di legalità, emerge in questi casi con obiettiva indiscutibilità: ma occorrerà che i cittadini più avvertiti sappiano ricordare loro i doveri civici e l'occasione perduta per affermare il primato della legge.

Che alle radici della legalità debbano vivere i valori **dell'etica pubblica**, è dato ormai acquisito nella coscienza collettiva, fatta consapevole dello stretto rapporto tra etica e legalità, e pronta a recepirne il messaggio, che per mero accidente ho ritrovato nel Regolamento recentemente licenziato dall'Antitrust che definisce il *rating* di legalità delle imprese. In esso si sancisce il riconoscimento ufficiale del valore etico di un'impresa che valorizzi la legalità. E' una concreta risposta che toglie spazi di influenza all'economia distorta imposta dalla criminalità organizzata e che lascia sperare nella diffusione di rimedi consimili anche in altri settori della pubblica amministrazione e del diritto pubblico dell'economia.

II.2. L'abusivismo edilizio

Il settore dell'edilizia e il suo indotto (produzione del cemento e commercio di tutti i materiali essenziali per le costruzioni) rappresenta uno dei principali interessi della criminalità organizzata. Grazie anche a particolari intrecci con i preposti uffici degli enti locali, l'abusivismo edilizio continua a creare un disordinato sviluppo delle periferie, dove si è escogitato anche il ricorso al principio del “costruire nel e/o sul

⁷ Luigi Mosca (v.il corr.del mezzogiorno del 4.10.2011) presenta i risultati di un'indagine di measuring nepotism di S. Alesina dai quali risulta che nelle università del sud il familismo impera e rimanda alla lettura di In fuga dal sud di F. Pezzella.

costruito”, ottenendo autorizzazioni a realizzare piani aggiuntivi a edifici preesistenti, rendendoli successivamente e arbitrariamente abitabili con il beneplacito di amministrazioni inerti o conniventi. La problematica in esame è rilevante, sia nei territori a elevato indice di condizionamento camorristico (ove si è registrata la realizzazione di veri e propri insediamenti residenziali, sotto lo stretto controllo, e quindi a beneficio, delle locali organizzazioni criminali), sia in contesti tradizionalmente scevri da tale fenomeno, ma nei quali è diffusa la pratica illegale di ricorrere a una serie di piccoli abusi per modificare o ampliare strutture talora insistenti su suoli ad alto rischio geologico. Nel periodo in esame, l’Arma dei Carabinieri ha arrestato **9** persone, denunciate **1.008** ed effettuato **446** sequestri di immobili per un valore complessivo di **103.300.000** euro (**l’82,58%** solo nella Provincia di Napoli).

III. IL CONTRASTO ALLA VIOLENZA.

III.1. La violenza criminale

I lusinghieri risultati conseguiti dalle Forze dell’Ordine e dalla Magistratura inquirente nell’azione di contrasto alla camorra, segnati dai sempre più frequenti arresti di noti latitanti, non sono sempre percepiti dalla collettività, soprattutto quando il senso di insicurezza dei cittadini trova ragione in accadimenti ad essi vicini e in lotte tra clan camorristici che sfociano, com’è accaduto di recente, nell’assassinio di vittime innocenti, incrociate per mero accidente nell’esecuzione dei loro progetti criminali.

Ad alimentare la percezione dell’insicurezza concorre certamente l’inversione della tendenza che faceva registrare negli scorsi anni, una diminuzione degli omicidi volontari ed oggi, invece, l’opposta ripresa degli omicidi di camorra, comprovata dall’incremento del 18% rispetto allo scorso anno e, più generalmente del 55% dei reati riconducibili alla criminalità organizzata.

I recenti fatti di cronaca ci dicono che il tentativo di consolidamento di alcuni clan camorristici e la tendenza a stringere più salde alleanze si confrontano con l’attuale sgretolamento dei sodalizi delinquenziali che si manifesta, dal punto di vista delle interrelazioni tra gruppi criminali con un processo continuo di aggregazioni ed alleanze, condizionato dall’assenza dei capi più rappresentativi, dovuta proprio ai successi delle Forze dell’ordine che ne hanno assicurato la detenzione (e che troverete specificamente illustrati nell’allegato CD-Rom).

La conseguente fluidità della realtà criminale, segnata da un’accresciuta competitività tra i sodalizi delinquenziali di matrice diversa dediti ad attività illecite convenzionali, in una alla difficile congiuntura economica, ha creato un bacino inesauribile di manovalanza da utilizzare, e di fatto utilizzato, nella gestione di ogni sorta di attività illecite. E questo ha investito per la diffusione degli illeciti sul territorio, non solo profili di ordine pubblico, come nel caso della recente “emergenza Scampia” e della nuova guerra di camorra per la conquista delle piazze di spaccio ma ha anche concorso all’inquietante incremento dei reati associativi (+29,7%) del contrabbando (+28,7%) delle bancarotte fraudolenti (+16%) e, in

genere, dei reati contro il patrimonio: che si esprimono attraverso l'aumento di reati informatici (+44%), delle estorsioni (nella misura del 18% nel solo Circondario di S.M. Capua Vetere) e, soprattutto e dei furti in abitazione (23%)⁸.

Ma l'assenza dei capi ha prodotto anche un'insolita successione all'interno della famiglia camorrista, non solo in favore dei giovani, spesso minorenni e già adusi alla violenza, ma anche e soprattutto delle donne di famiglia che, senza alcuna remora e spavalidamente imponendo un'ormai raggiunta parità di genere assumono il comando del clan, gestiscono piazze di spaccio, favoriscono ricercati e latitanti, e, incuranti della vita breve che promettono ai figli, votati a finire i propri giorni in carcere o nella tomba, assicurano la continuità dell'impresa familiare alimentandone ogni potenzialità criminale.⁹

Ma c'è pure l'altro volto della criminalità organizzata, più insidioso e non meno pervasivo, del quale si è già discusso lo scorso anno, e che si colloca ad un livello più alto ed è quello che fa da cerniera tra i camorristi di strada e l'area grigia delle attività e professioni colluse: e che dalla dettagliata Relazione del Comando della Guardia di finanza¹⁰ risulta dedicata alle frodi comunitarie e fiscali (+5%) attraverso complessi circuiti di fatturazioni per operazioni inesistenti, all'inquinamento del mercato dei capitali, e infine alla contraffazione di marchi e prodotti industriali, che assume una posizione di sicuro rilievo per la "storica vocazione" della criminalità partenopea all'industria del falso (e che è stata quest'anno al centro di un'indagine "in loco" della Commissione parlamentare competente).

Epperò, in tanto dispiegarsi di delitti d'ogni genere si riscontrano alcuni dati positivi, nella riduzione delle denunce dei reati di produzione e traffico di stupefacenti (-23%) da inquinamento e rifiuti (-14%), nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica (-13%).

Si tratta ad ogni evidenza del frutto delle azioni di contrasto che hanno colpito le organizzazioni criminali nel cuore dei loro interessi, segnato massimamente dall'accumulo di ingenti proventi illeciti e dal conseguente loro reimpiego nel circuito economico in dispregio delle regole del mercato e della libera concorrenza.

III.2. La violenza minorile

Rimane critico il fenomeno della criminalità minorile, in particolare delle "bande giovanili", dedite a rapine, furti, spaccio di sostanze stupefacenti e, soprattutto, agli scippi e ai borseggi, sovente compiuti con violenza inaudita. Permangono i fatti di "bullismo" metropolitano, espressione di degrado socio-culturale e di disagio giovanile che per la maggior parte trova sfogo in atti vandalici, in prevalenza, contro istituti scolastici e pubblici edifici. Alla delinquenza criminale

⁸ Si ricorda che i dati si riferiscono alla media delle iscrizioni dell'intero Distretto (ad es. nel Circondario del tribunale di S. Maria Capua Vetere gli omicidi, le rapine e i furti in abitazione risultano variamente diminuiti, diversamente che nella provincia di Napoli (v. in particolare la relazione del presidente nell'allegato CD-ROM).

⁹ Il fenomeno della "camorra rosa" fu segnalato dal suo primo apparire nel Bollettino dell'Osservatorio della camorra, voluto dal compianto prof. Amato Lamberti.

¹⁰ Riportata, al pari delle altre forze di polizia, con specifico riferimento alle azioni di contrasto condotte nell'anno di riferimento in tutti i Circondari del Distretto nell'allegato CD-ROM con il riepilogo statistico dei principali reati rilevati dal Corpo.

di stampo camorristico va, invece, ricondotto il minore che, legato all'associazione anche attraverso la sua famiglia, esegue le istruzioni che gli sono date e svolge un'attività remunerata non deviante rispetto all'ambiente in cui vive, familiare e criminale.

E se l'esperienza accumulata dal minore nel corso della sua carriera delinquenziale lo consente, se la sua posizione familiare nell'ambito dell'associazione camorristica lo colloca più o meno nell'ambito del gruppo dirigente, la sua partecipazione potrà avere un valore rilevante come quella di qualsiasi altro affiliato adulto. Ci sono addirittura casi in cui il minore è stato accusato di dirigere o organizzare l'associazione di tipo camorristico di cui fa parte. Il coinvolgimento di minori in organizzazioni camorristiche non può essere evitato se l'organizzazione criminale è attiva e potente in un determinato ambito territoriale in conformità alla propria natura.

Occorre però sottolineare che l'eventuale eliminazione dell'organizzazione criminale non elimina i fattori di rischio di delinquenza minorile degli adolescenti che per ragioni sociali ed ambientali si trovano particolarmente esposti ad essi.

In definitiva, la risposta dello Stato a questo fenomeno deve essere svolta contemporaneamente su due piani distinti: quella della lotta alla criminalità organizzata *tout court* e quella della prevenzione mirata e il più possibile precoce dei fattori di rischio della delinquenza minorile.

III.3. La violenza sociale

Ma un'altra forma di violenza è invalsa quest'anno, che ha radici ben diverse da quelle della devianza ed è quella generata dalle tensioni sociali causate dalla perdurante recessione economica, e che spinge coloro che in preda allo scoramento e alla disperazione, per la perdita o l'inutile ricerca di un lavoro, oltrepassano il confine tra la legittima e pacifica protesta e la protesta violenta e distruttiva.

Emergono infine con inusitata frequenza episodi di violenza purtroppo antichi che l'emancipazione femminile e l'acquisita parità di trattamento dei generi sembravano aver riservato alla letteratura. E' la violenza sulle donne, nelle forme del *cd.stalking* nell'ambito di relazioni di coppia difficili che degenerano in aggressioni spesso letali: esse sono, dovunque, in evidente aumento (+8% di denunce rispetto allo scorso anno) e, se trovano nel rarefarsi del controllo sociale e nella regressione culturale di una società in evidente crisi di valori il migliore brodo di coltura, interpellano il giurista perché non creda che al fenomeno possa risponderci con l'introduzione nell'ordinamento di inammissibili reati di genere.

IV. LA QUESTIONE CARCERARIA E IL LAVORO DEI DETENUTI.

Un sistema penale moderno conosce e privilegia forme di sanzione diversa dal carcere, troppo spesso luogo di sofferenza e di privazioni, che non riguarda soltanto la possibilità di estendere le misure alternative alla detenzione e i *cd. benefici* penitenziari ma le stesse modalità dell'esecuzione della pena, perché meno carcere non significa meno sicurezza ma esattamente il contrario. Far lavorare sul serio i

detenuti, estendere le iniziative apprestate dall'Amministrazione penitenziaria con sforzi encomiabili¹¹, superare i modesti risultati della legge n.193/2000 (cd. legge Smuraglia), tuttora in attesa di rifinanziamenti che non verranno: questi sono i veri obiettivi di una giustizia penale a misura d'uomo.

Che l'offerta di lavoro sia la leva più efficace per il reinserimento sociale del detenuto e l'abbattimento della recidiva è dato che non ha bisogno di conferme: è ben vero infatti che dai numeri del Ministero del lavoro risulta che su 2.158 detenuti avviati a tirocini presso aziende ai termini della legge Smuraglia il tasso di recidiva è appena del 2,8% contro l'11% degli altri casi.

E tuttavia mi chiedo se, in attesa degli improbabili finanziamenti, l'unico canale per assicurare lavoro ai detenuti debba essere necessariamente quello della loro dipendenza da aziende private, evidentemente esterne, e dell'assoggettamento della loro prestazione ai vincoli propri del sinallagma lavorativo del rapporto di lavoro subordinato, ancorché *sui generis*. Ma se il lavoro è la medicina più idonea per curare la devianza sociale e soddisfare la funzione emendativa della pena perché mai esso deve essere modellato sulla falsariga del lavoro subordinato, che ha costi, regole e discipline che mal si adattano al regime carcerario?

E se oggi nei tanti accadimenti della vita comunitaria, e persino negli uffici giudiziari, possiamo avvalerci della collaborazione volontaria, libera e gratuita di persone animate da spirito di servizio civile, perché mai non è possibile sperimentare altrettanto con i detenuti cominciando all'interno delle stesse carceri e proseguendo, poi, all'esterno di esse in favore, beninteso, delle sole pubbliche amministrazioni, e quando non sia possibile investire la legge Smuraglia?

So bene che si tratta di domande azzardate e forse banali alle quali possono opporsi mille obiezioni, non prive di suggestioni, ma non v'è chi non veda le tante occasioni di lavoro che a causa della penuria di risorse, quando non dell'indifferenza e dell'incuria delle amministrazioni, si offrono ogni giorno alla vista dei cittadini più attenti: e penso ai monumenti e alle scuole imbrattati dalle vernici dei vandali, alle erbacce che costellano i cigli stradali e ai rifiuti d'ogni specie abbandonati nelle periferie cittadine che solo a tratti i responsabili si prendono la briga di rimuovere.

E' lavoro che si accollano talora i volontari di benemerite associazioni ecologiche: ma non potrebbero farlo anche piccoli gruppi di detenuti, opportunamente selezionati e sorvegliati, caso mai ricorrendo ai costosi braccialetti elettronici che solo in Italia sembra che non funzionino a dovere?

In definitiva, occorre che la fortuna dei pochi detenuti che hanno un lavoro diventi un'opportunità anche per quelli che sono costretti all'inedia, quantomeno per i volenterosi che intendano aspirare a un costume di vita nuovo e diverso. E occorre sgombrare il campo dagli stilemi di certa retorica e regolare la materia del lavoro carcerario anche fuori dagli steccati dello statuto del lavoro subordinato, ricordando che il lavoro carcerario (che andrebbe comunque tutelato sul piano assicurativo e previdenziale) è innanzitutto strumento di emenda e occasione di riscatto sociale. Linea che mi pare ispiri anche il Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Napoli

¹¹ V.l'elencazione delle meritevoli iniziative riportata nella cartella destinata ai Tribunali distrettuali, sub §.VII.1 Tribunale di sorveglianza.

laddove, nella sua relazione, riferisce dell'impegno dell'Ufficio "per la realizzazione di convenzioni che consentano il superamento parziale dell'art.20 della Legge 26.7.1975 n.354 secondo cui *il lavoro penitenziario è remunerato*, e agevolino l'inserimento di detenuti meritevoli nelle attività lavorative delle varie cooperative costituite con beni sottratti alla camorra".

V. UNA SINERGIA DA PERSEGUIRE: MAGISTRATURA E AVVOCATURA

Ancora una volta la magistratura è stata, quest'anno oggetto del dibattito politico, sostenendosi da alcuni, com'è frequente quando si vuole supportare una tesi contrastata, che a volere l'inasprimento della *responsabilità civile* dei giudici sia la Corte di Giustizia europea, e da altri, che la responsabilità civile dei giudici è in realtà già prevista dalle legge e non abbisogna di ulteriori revisioni.

La verità è che la sentenza della Corte europea C.379/10 discorre di due profili di responsabilità ben diversi, distinguendo la responsabilità dello Stato, che si ritiene troppo debole nell'applicazione attuale, da quella del giudice, sulla quale la sentenza nulla dice, né avrebbe potuto dire. Pervero, è solo la risarcibilità del danno (alle vittime degli errori giudiziari) il risultato che il diritto europeo vuole assicurato e non la responsabilità civile del giudice, che è già supposta e disciplinata con la prevista azione di rivalsa: senza dire che un'azione diretta non potrebbe di per sé giammai soddisfare le istanze risarcitorie delle parti, non foss'altro perché, fra le migliaia di cause che un giudice deve affrontare nel corso degli anni, e che non può scegliere o rifiutare (come per ogni altro professionista) ve ne sono tante che, per natura e ammontare, egli non sarebbe mai in grado di risarcire né di assicurare, a prescindere dalle distorsioni che ne potrebbero derivare sotto il profilo delle interferenze e della spinta a scegliere la soluzione potenzialmente meno dannosa.

Sta di fatto che la magistratura, a cominciare dai Capi degli uffici giudicanti, è oggi destinataria pressoché esclusiva, di un monitoraggio continuo e assorbente, che trova la sua fonte nel cd. diritto tabellare, che nelle sue applicazioni più formalistiche, risulta sempre più penetrante e cogente: ed al quale la magistratura requirente, che pure cattura il quotidiano interesse dei media, non è parimenti soggetta in forza dell'art.70 del nuovo Ordinamento Giudiziario che ai piani di gestione degli affari di procura riserva un mero controllo di coerenza (lasciando ai Procuratori la sola cura di evitare esternazioni in sedi diverse da quelle giudiziarie).

Neppure per l'**Avvocatura** l'anno decorso è stato sereno: anzi la fin troppo numerosa categoria, stremata dalla recessione e costretta a difendere la libertà della professione da ambigue proposte, fortunatamente spazzate via, è tuttora tentata dall'ambizione di migliorare il profilo del nuovo Ordinamento forense: che però dopo un lunghissimo lavoro di cesello assicura alla categoria molti punti di forza, come quello dell'obbligo di aggiornamento professionale, a cominciare dalle specializzazioni e dalla regolamentazione dei nuovi consigli di disciplina distrettuali.

Ma una cosa occorre dirla e riguarda soprattutto il nostro Distretto: mai come in questi anni difficili magistrati e avvocati, hanno dato prova di convinta comunione d'intenti nel risolvere molti dei problemi che affliggono il servizio giustizia. E se

qualche nube addensatasi in questi giorni interpella gli uni e gli altri sull'ambito e la tenuta delle garanzie apprestate dall'Ordinamento all'avvocatura, è solo con la riflessione e lo studio che potranno aversi le soluzioni più idonee: e l'esempio più emblematico è dato dalla sede di questa udienza solenne, dove si è celebrato nello scorso novembre l'inaugurazione della Fondazione Castel Capuano, e che da magistrati e avvocati sarà sempre eletta a luogo privilegiato degli eventi culturali di entrambe le professioni.

CONCLUSIONI

Io credo che la giustizia e tutti noi che vi operiamo abbia bisogno, non tanto di piani elaborati a tavolino, come quelli pretenziosi degli stati maggiori di un tempo, ma più realisticamente di poche ma chiare direttive efficacemente applicabili sul territorio, coerenti con la realtà del sistema e seriamente realizzabili in tempi ragionevoli.

Ma per abbattere il divario tra la spinta della domanda di giustizia e la debolezza dell'offerta bisogna introdurre nella mentalità comune l'idea che il ricorso al giudice, lungi dal costituire il pronto soccorso per ogni accidente della vita, rappresenta l'estremo rimedio per questioni serie e non altrimenti risolvibili.

Non mi stancherò mai di ripetere che l'allargamento dell'accesso alla giustizia, che è una risorsa limitata, non è una variabile indipendente del sistema Paese: al contrario, l'esperienza c'insegna che tanto più si ricorre ai giudici, tanto meno funziona il sistema giudiziario. Così come più leggi si fanno, tanto meno funziona il sistema legale.

La vera garanzia del rispetto delle regole non sta soltanto nell'apparato giudiziario, che interviene quando la regola è stata già violata, ma nell'osservanza spontanea e convinta dei propri doveri da parte dei cittadini, dei pubblici funzionari e dei loro rappresentanti.

In una parola nel livello del "*senso civico*" dei cittadini.

E bene è stato detto che la presenza di un buon senso civico diffuso alimenta nei cittadini la **fiducia reciproca**, e che la fiducia è un vero e proprio capitale sociale, che assicura anche un ritorno economico e consente di investire e di cooperare nel comune interesse.

Ma la fiducia, a ben vedere, altro non è che la ragionevole previsione che il nostro interlocutore si comporterà spontaneamente secondo regole condivise. Il rispetto della legalità -quando non ha bisogno di tribunali e di giudici- è la base della ricchezza collettiva.

E' questo un traguardo che richiede un percorso ancora lungo e difficile e che abbisogna di uno spirito unitario, veramente *super partes*: quello stesso che guidò i lavori dell'Assemblea Costituente e che non impedì, in una stagione di profonde divisioni ideologiche alimentate dalla cd."guerra fredda", di non rallentare di un giorno i lavori della Costituente e di trovare rapidamente l'accordo, tanto sui grandi principi che sulle norme di dettaglio della nascente Carta fondamentale.

Ed è la capacità di costruire insieme il bene comune che rende insostituibile ancor oggi la nostra Costituzione, almeno fino a quando non si abbia un'analogia temperie morale.

Ed è con questo augurio che Vi ringrazio del paziente ascolto.