

GIOVANNI CANZIO
Presidente della Corte di appello di L'Aquila

Relazione sull'amministrazione della giustizia nel distretto della Corte di Appello di L'Aquila

Introduzione.

Saluto cordialmente gli illustri ospiti che hanno inteso onorarci della loro presenza: i rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura e del Ministro della Giustizia, le Autorità religiose, civili e militari, le rappresentanze delle Forze dell'Ordine, la Stampa, gli Avvocati, i tanti Amici.

Ringrazio, in particolare, la Guardia di Finanza per l'ospitalità che, ancora una volta, offre, mettendo a disposizione la splendida cornice dell'*Auditorium* della Scuola Ispettori.

Un saluto affettuoso e riconoscente va a tutti i Magistrati, togati e onorari, e al Personale amministrativo del distretto, i quali, in silenzio e in condizioni difficili, danno ogni giorno un contributo essenziale all'attuazione della giurisdizione.

Intendo rivolgere, innanzitutto, un pensiero commosso e deferente alle famiglie delle vittime del sisma del 6 aprile 2009 e ricordare, in special modo, le figure degli Avvocati o dei loro stretti congiunti che in quella tragica notte persero la vita insieme a tanti altri cittadini.

E poiché i lutti e le ferite della drammatica situazione aquilana sono tuttora aperti invito i presenti a osservare un minuto di raccoglimento e di preghiera.

I. Gli effetti del sisma sull'amministrazione della giustizia: i problemi logistici e la ricostruzione.

La notte del 6 aprile 2009 la città dell'Aquila è stata colpita da un terremoto distruttivo che (per la prima volta dall'Unità d'Italia, dopo il tragico sisma di Messina nel 1908) ha causato il crollo, fra gli altri edifici, anche del "*palazzo di giustizia*".

Relazione sull'amministrazione della giustizia

In conseguenza dell'emergenza, hanno assunto inedito e prioritario rilievo i problemi connessi alla **logistica** e ai **fattori spazio-temporali** dell'amministrazione della giustizia.

Si è subito avvertita la necessità di un intervento sinergico per far fronte al collasso che aveva colpito l'apparato organizzativo, materiale e umano, del capoluogo del distretto.

Sistemata e resa agibile - grazie al fattivo intervento del Ministro della Giustizia e dell'Amministrazione comunale - un'ex caserma della Guardia di Finanza in località Bazzano, quasi tutti gli uffici giudiziari (Corte di appello, Procura Generale, Tribunale e Procura della Repubblica, UNEP, Polizia giudiziaria e Ordine forense), alla data del 28 maggio 2009 hanno ivi trovato provvisoria collocazione, pur nell'evidente consapevolezza dell'assoluta insufficienza dell'area messa a disposizione.

Rimaneva ancora precaria la sistemazione degli uffici del Giudice di pace e del Commissariato agli usi civili, che solo dopo un anno hanno trovato ospitalità in alcuni locali messi a disposizione dalle Commissioni Tributarie e dal T.A.R., mentre il Tribunale di sorveglianza risulta tuttora sistemato in alcuni locali, inadeguati e insufficienti, resi disponibili dal Tribunale per i minorenni.

Si è subito profuso uno straordinario impegno nella progressiva riorganizzazione dell'apparato logistico-amministrativo: dal recupero dei fascicoli, degli arredi e delle attrezzature rimasti nel vecchio palazzo di giustizia, all'acquisizione di server, scanner, computer, stampanti, fotocopiatrici e fax.

Si è nello stesso tempo progettata e progressivamente realizzata fino ad oggi, ad opera soprattutto del **Dipartimento della Protezione Civile**, l'edificazione di nuovi spazi necessari per assicurare il funzionamento degli uffici e dei servizi nell'area dell'ex caserma di Bazzano, mediante la realizzazione di parcheggi esterni e di plurimi moduli destinati a cancellerie, aule di udienza, archivi, sede del Consiglio dell'Ordine Forense, servizio di vigilanza, sportello bancario e URP.

In tal modo, nonostante le pesanti conseguenze del sisma sulle condizioni di vita e di lavoro degli operatori e sul tessuto connettivo dei servizi, **l'intera attività giudiziaria**, in virtù delle tante forme di solidarietà

Relazione sull'amministrazione della giustizia

provenienti dal distretto e dell'encomiabile spirito di sacrificio dimostrato da magistrati, avvocati e, soprattutto, dal personale di cancelleria, è stata riavviata ed è **regolarmente ripresa fin dal 16 settembre 2009**: così fugando la devastante prospettiva di un rinnovato provvedimento legislativo di sospensione dei procedimenti e dei termini processuali.

In una prospettiva di medio termine, con le opportune sinergie già sperimentate nei mesi immediatamente successivi al sisma e, soprattutto, con la preziosa e instancabile assistenza del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche, ha preso concreta consistenza, tecnica e finanziaria, l'ambizioso progetto di realizzazione della "*cittadella giudiziaria*" nel centro della città dell'Aquila, comprensiva:

a) della palazzina dell'ex stazione ferroviaria in loc. Pile dove, fin dal marzo 2010, sono collocati gli uffici della Procura Generale all'esito delle opportune opere di ristrutturazione;

b) dell'adiacente immobile dell'ex Archivio di Stato, i cui lavori di recupero e riuso sono iniziati nell'autunno 2010 e saranno verosimilmente completati entro l'estate 2011, destinato agli uffici della Corte d'appello, il cui distacco dalla sede di Bazzano consentirà di dare - finalmente - una dignitosa sistemazione agli Uffici di Sorveglianza, oggi allocati precariamente in alcuni locali del Tribunale per i minorenni, e di allargare notevolmente gli angusti spazi lavorativi in cui opera il Tribunale ordinario;

c) dell'area dell'ex Mercato Ortofrutticolo di Pile, di cui è iniziata la demolizione per realizzare, entro l'estate 2011, un ampio parcheggio a servizio della Corte d'appello e della Procura Generale;

d) del vecchio Palazzo di Giustizia di Via XX Settembre, da recuperare e, previa demolizione delle strutture pericolanti degli ultimi due piani (già ultimata con urgenza), da rifunzionalizzare, dopo l'imminente conclusione della procedura di aggiudicazione all'impresa vincitrice della gara d'appalto e di consegna dei lavori, dei quali è prevista l'ultimazione entro dicembre 2012, da destinare agli altri uffici giudiziari (Tribunale, Procura della Repubblica, Tribunale di sorveglianza, Giudici di pace, Polizia giudiziaria, UNEP, CISIA, Consiglio dell'Ordine forense).

Per quanto riguarda la copertura finanziaria e il crono-programma delle varie fasi di realizzazione delle opere, occorre costantemente vigilare sugli

Relazione sull'amministrazione della giustizia

sviluppi concreti, avvertendo che, in considerazione dello stato avanzato delle procedure e dell'inizio dei lavori, è indispensabile poter disporre dei fondi stanziati dal C.I.P.E. con deliberazione n. 82 del 6 novembre 2009 (che ha inserito gli indicati interventi di recupero fra quelli di massima priorità), pari a € 30.000.000,00 per il palazzo di giustizia e € 3.000.000,00 per l'immobile dell'ex Archivio di Stato.

Un *work in progress*, quindi, di straordinario rilievo per il capoluogo del distretto, che, con la spinta propulsiva e la vigilanza del Presidente e del Procuratore Generale della Corte d'appello, il costante ausilio del Presidente Vicario dott. Gianlorenzo Piccioli (che sta proseguendo nonostante il collocamento a riposo) e il supporto della Prefettura, vede coinvolti il Commissario straordinario per la ricostruzione, la Regione, il Comune e - soprattutto - il **Provveditorato interregionale per le opere pubbliche**, in un comune impegno di programmazione e realizzazione delle opere e con l'obiettivo di rendere funzionale l'intero complesso alla fine dell'anno 2012, così da assicurare la transizione dagli attuali insediamenti precari alla "*cittadella giudiziaria*".

Va altresì sottolineato con soddisfazione il successo delle iniziative a sostegno del progetto di risistemazione strutturale del palazzo di giustizia di Chieti, pure seriamente danneggiato dal sisma, per il quale sono state individuate, proprio in questi giorni, sia la copertura finanziaria che quella normativa, con l'affidamento dell'opera alla responsabilità diretta del Commissario straordinario per la ricostruzione.

Il concorso di così tante e positive energie consente di guardare al futuro con ragionevole ottimismo.

Il plauso va a tutti coloro che hanno contribuito a rendere realizzabili siffatte prospettive, apprezzandosi, proprio di fronte ad eventi così drammatici e inediti, le virtù terapeutiche del dialogo, della collaborazione e del rispetto reciproco fra le Istituzioni dello Stato.

II. Le criticità di sistema e la riorganizzazione dei servizi e delle attività della Corte d'appello.

Passando all'esame delle caratteristiche fondamentali del funzionamento della giustizia nell'ambito del distretto, erano ben noti, ancor prima degli

Relazione sull'amministrazione della giustizia

eventi sismici, i cronici disagi strutturali, legati a un eccesso di domanda giudiziale non fronteggiata da un'adeguata e proporzionata capacità di risposta dell'apparato.

La causa primaria di tale disfunzione va individuata innanzi tutto nella persistente scarsità delle risorse umane e materiali dispiegate, con inesorabili ricadute in termini di difficile contenimento dell'arretrato e di eccessiva durata dei processi, nonostante il quotidiano impegno e l'elevata produttività dei magistrati e del personale di cancelleria.

Le piante organiche degli uffici giudicanti, per molti versi inadeguate, presentano continue scoperture, dovute per lo più a pensionamenti o a trasferimenti dei magistrati ad altri uffici.

Ma ancora più insufficiente, nel numero e nelle moderne specializzazioni, è il **Personale amministrativo e di cancelleria**, rispetto al quale da anni non si provvede alla copertura dei posti rimasti vacanti, che interessano in special modo le figure professionali apicali.

Il personale della Corte d'appello, oggi, è pari a 51 unità, ma, fra queste, mancano - va sottolineato - funzionari e cancellieri con formazione specializzata nelle aree "sensibili", che interagiscono con le altre Istituzioni (CSM, P.G. presso la Corte di Cassazione, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia, Enti locali, Consigli dell'Ordine, Banche ecc.) e con gli altri Uffici giudiziari del distretto.

Non sono presidiate le aree della Presidenza, del Consiglio Giudiziario e della Formazione decentrata e quella informatico-statistica, per le quali la Corte è costretta ad avvalersi di professionalità esterne provenienti da altri uffici del distretto, di volta in volta applicate, anche se l'istituto dell'applicazione è gravemente limitato dalla recente esclusione normativa del rimborso del carburante per chi è destinato ad attività lavorativa fuori sede; fortemente ridotta è altresì la presenza di personale addetto ai servizi amministrativi e alla contabilità, e ciò nonostante la rilevanza dei compiti da assicurare (adempimenti elettorali e contabili, attività di gestione del personale di magistratura e amministrativo ecc.).

Né vi sono margini per significativi spostamenti da un settore all'altro, anche se si è scelto di incrementare il numero degli addetti ai servizi penali, dove esiste una situazione preoccupante dei servizi di cancelleria, trascurati

Relazione sull'amministrazione della giustizia

per almeno un decennio e con un non adeguato livello d'informatizzazione, e dove lo sforzo organizzativo è diretto a recuperare arretrati in una situazione nella quale già l'assicurazione delle attività correnti costituirebbe un risultato notevole ma che pure non può bastare.

Per i servizi civili, in senso ampio, la situazione è meno preoccupante, potendosi in questo settore contare su *software* di gestione dei registri che offrono accettabili condizioni di funzionalità e su personale che, negli anni, ha maturato positivi meccanismi di formazione professionale e di coordinamento interno.

E' sufficiente richiamare le statistiche allegate per avere consapevolezza della mole di lavoro svolta da tutti gli uffici di cancelleria.

La cancelleria civile, che ha potuto contare solo su 12 unità di personale amministrativo, oltre a un direttore, ha movimentato in tutto ben 3.860 procedimenti nel corso del 2010; la cancelleria penale, composta da 15 unità e due direttori, ha dovuto fronteggiare un totale di 4.901 procedimenti; le 4 unità amministrative della sezione lavoro hanno gestito 1.649 procedimenti, per un totale di 10.410 affari.

E ciò, mediante l'espletamento di un numero relevantissimo di adempimenti per ciascun procedimento e continuando ad assicurare con puntualità il servizio di assistenza all'udienza.

Se il coefficiente ottimale del rapporto tra magistrati e personale amministrativo è stato individuato in 3,6 per ciascun ufficio, presso la Corte d'Appello la sperequazione è così sbilanciata che raggiunge, in media, appena l' **1,5**.

Analizzando il presente, può ben dirsi che magistrati e cancellieri, senza risparmiare energie fisiche e psichiche e nelle difficili condizioni del post sisma, hanno avviato concretamente un'opera di riedificazione dell'amministrazione della giustizia aquilana, com'è testimoniato dall'aumentata produttività in tutti i settori. Ma, guardando al futuro, ci si deve chiedere se l'attuazione di ogni programma riorganizzatorio sia possibile senza il potenziamento delle risorse umane e materiali necessarie.

Nel segnalare questa situazione di pesante disagio del personale – “ad esaurimento” -, non si sono risparmiate iniziative per alleviarla almeno in parte, avviando i progetti di mobilità negli uffici pubblici e sollecitando

Relazione sull'amministrazione della giustizia

ripetutamente l'intervento del Ministero della Giustizia per colmare le gravi scoperture e i vistosi vuoti di organico.

Non può non confortare, quindi, l'assicurazione ricevuta dai responsabili di settore del Ministero della Giustizia che è d'imminente pubblicazione un "*interpello straordinario*" per la copertura di tutti i posti vacanti nell'organico del personale amministrativo degli uffici giudiziari aquilani.

Va inoltre rimarcata, con piena soddisfazione, l'importanza strategica dell'innovativo "**Progetto sperimentale per l'utilizzo di lavoratori percettori di ammortizzatori sociali**" presso gli uffici giudiziari del distretto, promosso di recente, con acuta lungimiranza, dalla Regione Abruzzo, d'intesa con questa Presidenza e con il sinergico contributo delle Amministrazioni provinciali e delle Organizzazioni sindacali: e ciò, al duplice fine di sopperire alle carenze di organico degli uffici giudiziari e di favorire, col finanziamento del F.S.E. Abruzzo, la ricollocazione dei predetti lavoratori.

Le preesistenti criticità di sistema, che già affliggevano l'amministrazione della giustizia nel territorio aquilano, sono state peraltro seriamente aggravate dal sisma: sicché si è imposta l'esigenza di riorganizzare i servizi e le attività della Corte di appello in termini di **razionalizzazione** degli obiettivi e di marcata **discontinuità** rispetto al passato.

Sulla base di accurate analisi della situazione complessiva e delle risorse disponibili e all'esito di numerose riunioni dei magistrati della Corte, nuove e più organiche soluzioni organizzative sono state tempestivamente studiate e definitivamente apprestate con provvedimenti di integrazione del DOG e conseguenti variazioni tabellari, nei quali si è dovuto tenere conto della grave e straordinaria contingenza determinatasi a seguito del sisma.

Il pur pesante bilancio finale, per la sospensione per quasi un semestre di ogni attività, conseguente alla sospensione *ex lege* dei procedimenti civili e penali, è stato recuperato già nell'ultimo trimestre del 2009 e, ancor più significativamente, nel 2010, con incrementi di produttività in taluni settori davvero straordinari e ampiamente soddisfacenti, e però tuttora inadeguati a fronteggiare i persistenti esiti negativi delle segnalate, croniche disfunzioni strutturali.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

II.1. La giustizia civile.

Quanto al settore civile, il progetto riorganizzatorio/acceleratorio ha investito, con una serie d'interventi programmati, i numeri e i tempi dei procedimenti, insieme con la più corretta allocazione delle risorse. Si è abbandonato il vecchio sistema di distribuzione delle cause nelle udienze, fatta in modo casuale (quanto alle materie coinvolte), adottandosi un diverso sistema, che vede le cause distribuite a seconda delle materie da trattare. Si sono individuate, accanto alle udienze formate secondo i criteri tradizionali, una serie di speciali udienze monotematiche e, in particolare, si è proceduto alla ripartizione dell'intero ruolo in due grandi aree (contrattuale e non contrattuale), corrispondenti a due autonomi gruppi di lavoro, per la trattazione dei procedimenti secondo il criterio della "specializzazione mirata" per gruppi di materie, aventi oggetto specifico e caratterizzate dall'omogeneità delle questioni di diritto, da trattarsi nelle corrispondenti udienze monotematiche.

Occorre dare atto che la Corte si è avvalsa della collaborazione di tanti giudici dei Tribunali del distretto e dei consiglieri della sezione lavoro, i quali, dichiaratisi disponibili all'applicazione alla sezione civile della Corte, hanno generosamente contribuito al conseguimento degli obiettivi, senza peraltro alcuna riduzione del carico di lavoro presso gli uffici di provenienza.

Orbene, a fronte di un sensibile rallentamento della produttività nel 2009, ascrivibile alle conseguenze anche di tipo legislativo degli eventi sismici, all'accumulo di ben 1418 procedimenti in attesa di riassunzione, alla rimodulazione dei calendari di udienza per la limitata disponibilità di aule, all'incessante opera di recupero e catalogazione dei fascicoli, un'obiettiva analisi dei flussi dell'anno di riferimento consente di esprimere una valutazione francamente positiva del bilancio finale del nuovo modello organizzatorio, in ciascuno dei servizi in cui s'articola il settore del **contenzioso ordinario** della Corte d'appello.

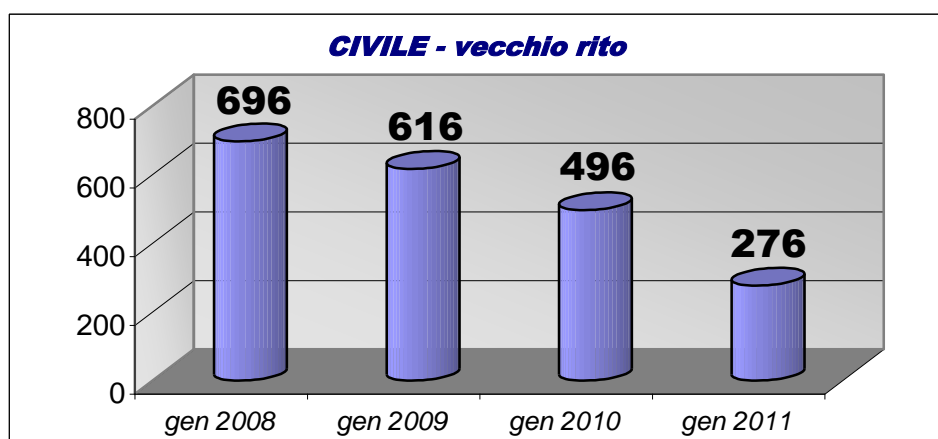
Quanto alle cause di *vecchio rito*, per le quali era stata già avviata nel trimestre ottobre-dicembre 2009 una decisa accelerazione delle definizioni mediante la cadenzata riorganizzazione del calendario delle udienze, va

Relazione sull'amministrazione della giustizia

sottolineato con soddisfazione il raggiungimento nel 2010 degli obiettivi del programma di smaltimento delle stesse.

I nuovi criteri organizzativi hanno consentito, da un lato, di rinunciare al collegio *ad hoc* per queste cause, con conseguente recupero di magistrati nei collegi più sofferenti del nuovo rito, e dall'altro di conseguire la drastica riduzione delle pendenze in termini del tutto fisiologici (dall'originario arretrato di 696 procedimenti ad appena **270**).

Di tali cause è ragionevolmente prevedibile la definizione in termini non superiori a 12-18 mesi, concentrandone la fissazione in una sola udienza per semestre, unitamente alle nuove sopravvenienze e fino al completo esaurimento delle sezioni stralcio.



Con riguardo al contenzioso di *nuovo rito*, il numero dei procedimenti definiti è risultato di poco inferiore a quello delle sopravvenienze, sebbene l'incremento di queste sia stato eccedente ogni ragionevole previsione (n. 1295 del 2008, n. 1213 del 2009, n. 1437 nel 2010).

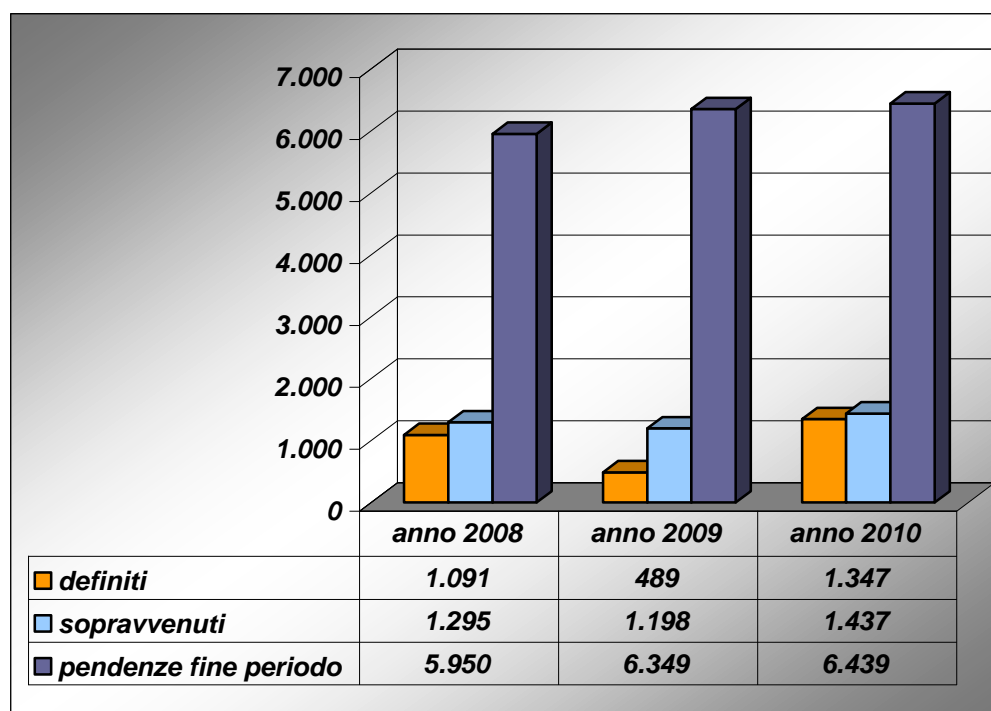
Sicché si è sostanzialmente raggiunto l'auspicato obiettivo del pareggio, giammai verificatosi nell'ultimo decennio, con conseguente stabilizzazione delle pendenze, come rammostrano i grafici sottostanti.

L'aumento della produttività, nonostante le difficoltà conseguenti alla ricollocazione in ruolo di circa 800 cause sospese e via via riassunte nel corso dell'anno, è stato altresì accompagnato dalla consistente riduzione della durata media dei procedimenti: i termini di fissazione della prima udienza sono stati più che dimezzati e contenuti nei 12-14 mesi

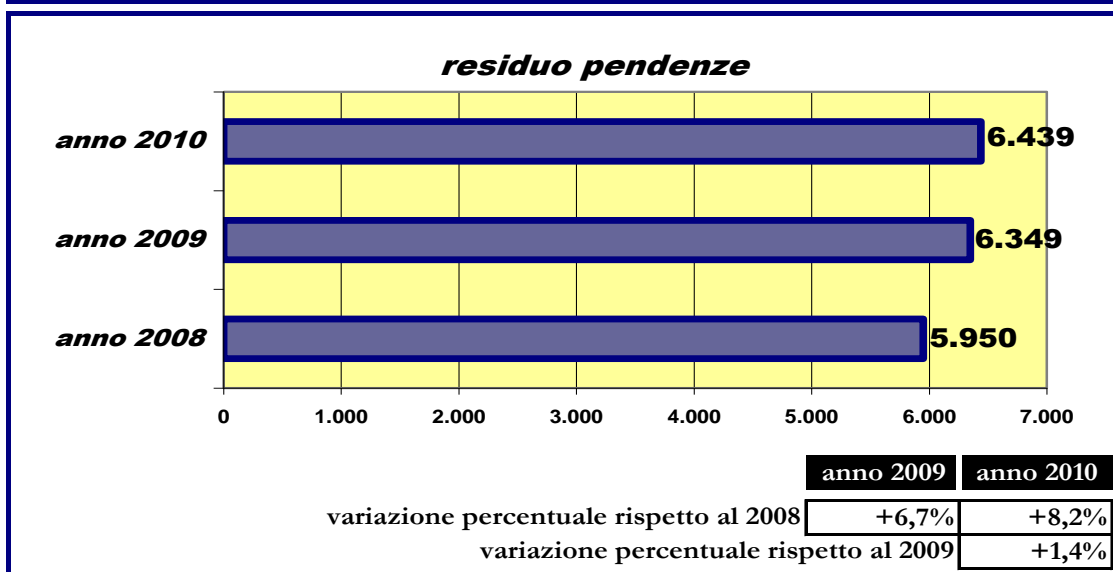
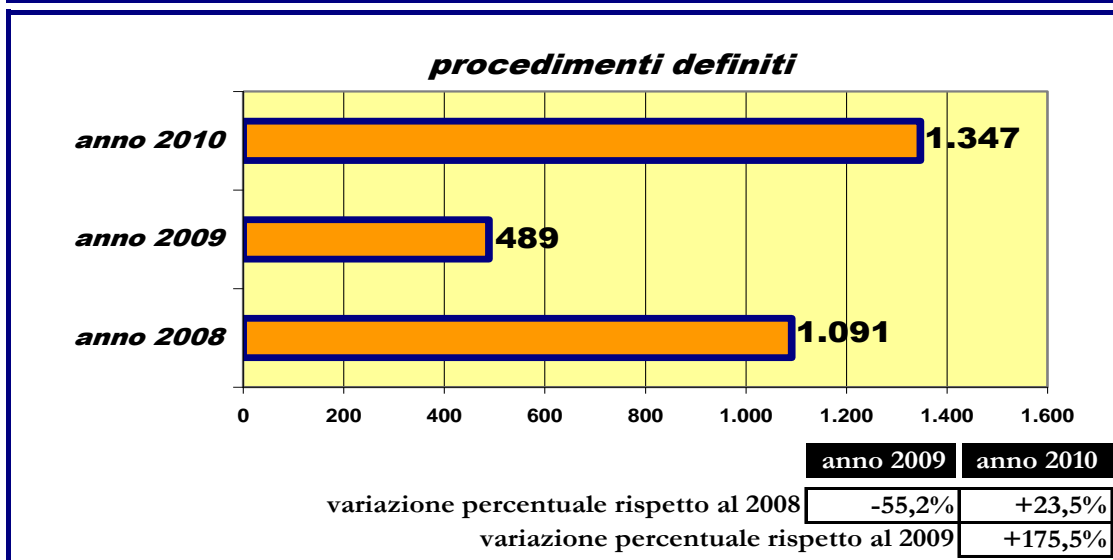
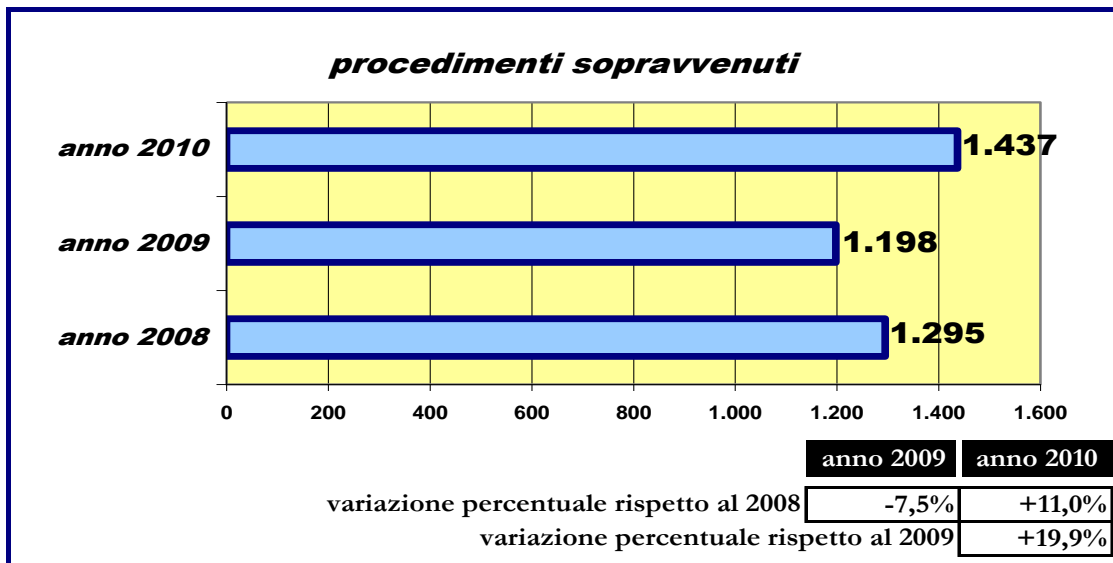
Relazione sull'amministrazione della giustizia

dall'iscrizione a ruolo, come pure quelli delle fasi successive sono stati abbreviati di circa 12-18 mesi.

RIEPILOGO CONTENZIOSO CIVILE



DETTAGLIO CONTENZIOSO CIVILE



Relazione sull'amministrazione della giustizia

II.2. L'equa riparazione.

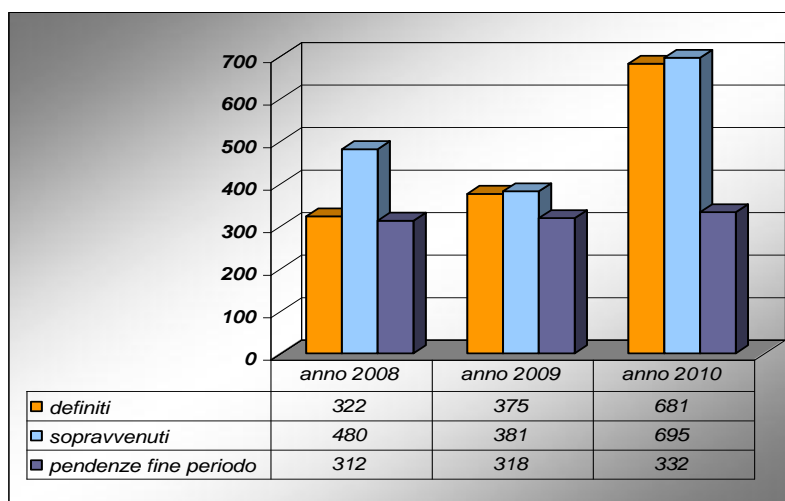
E' in costante crescita negli anni 2004-2010, in misura di quasi il doppio delle iscrizioni, il *trend* delle cause di equa riparazione per violazione del termine di durata ragionevole del processo (c.d. **legge Pinto**), con percentuali di accoglimento delle pretese d'indennizzo che superano il 90%, a dimostrazione della persistente, grave inefficienza dei tempi del servizio giudiziario, con la conseguente frustrazione delle aspettative degli utenti, con grave danno per le casse dell'Erario (non inferiore – per il solo 2010 – a circa 6.000.000,00 di euro) e con la progressiva lesione della credibilità e dell'immagine della giustizia nell'animo dei cittadini.

Non occorre spendere parole per stigmatizzare la paradossalità di tale situazione, che determina la sottrazione di rilevanti disponibilità finanziarie all'Amministrazione della giustizia, in taluni casi anche a favore di debitori inadempienti o autori di reati, che delle lungaggini processuali hanno beneficiato per procrastinare il pagamento di quanto dovuto o perseguire l'obiettivo della prescrizione del reato, e con l'effetto oltremodo negativo di appesantire il lavoro della Corte di appello e dilatare ulteriormente i tempi della giustizia.

Nell'ultimo anno, nonostante l'imponente incremento delle sopravvenienze (695, rispetto a 381 del 2009 e 480 del 2008), il numero dei procedimenti definiti (681) è sostanzialmente pari a quello dei sopravvenuti, restando pressoché immutato il numero dei procedimenti pendenti (332), la cui definizione è comunque assicurata entro il quadrimestre successivo alla loro iscrizione.

Con l'ausilio del grafico qui a fianco, risultano d'immediata lettura sia la tendenza all'incremento del numero di tali cause (con l'apparente decremento del 2009, dovuto alla

RIEPILOGO EQUA RIPARAZIONE



Relazione sull'amministrazione della giustizia

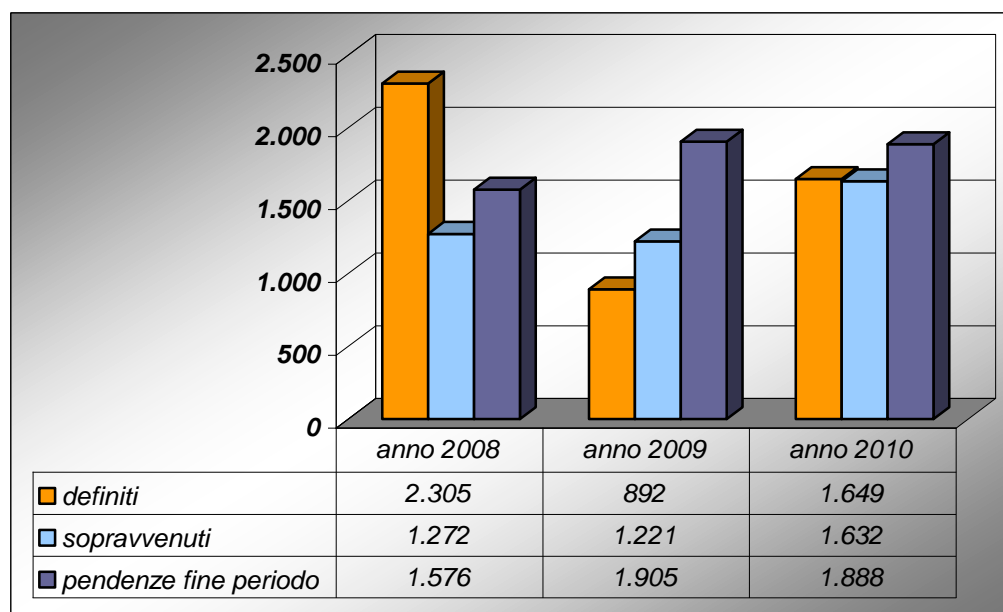
sospensione *ex lege* dei termini), sia il conseguito “pareggio” fin dal 2009 fra i procedimenti sopravvenuti e quelli esauriti.

II.3. La giustizia del lavoro.

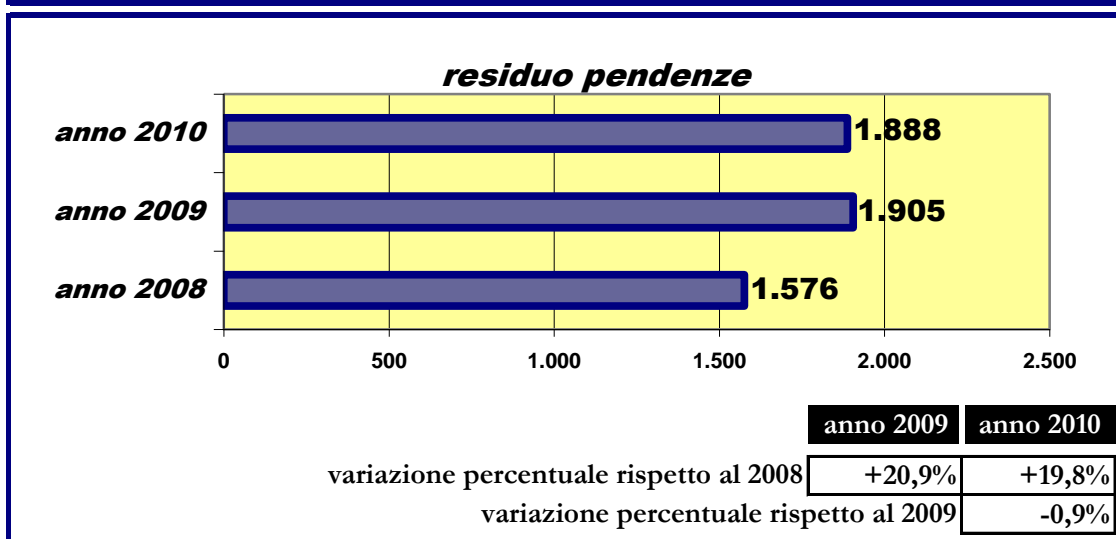
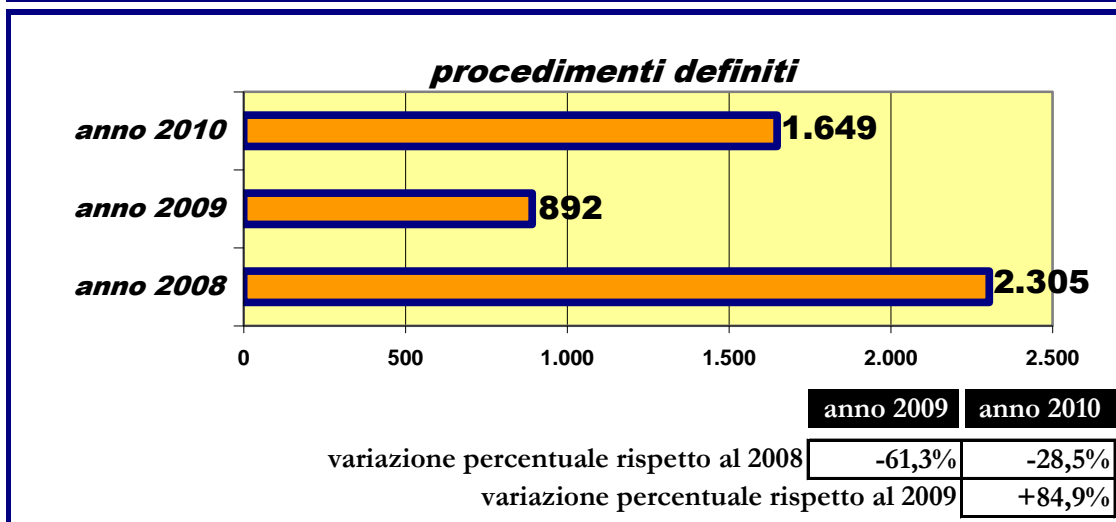
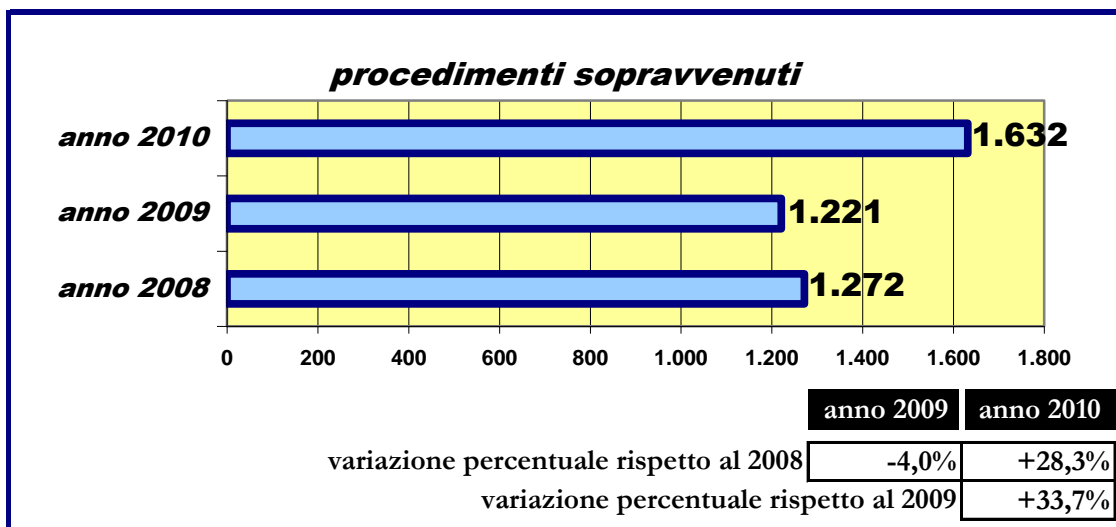
Anche per il settore del lavoro e previdenza, notoriamente contrassegnato da un aumento generalizzato delle sopravvenienze, si deve constatare - come già negli anni precedenti - la significativa contrazione delle pendenze, quindi dei tempi di durata dei processi, in virtù dell'intelligente metodo organizzatorio delle risorse.

E' la Sezione della Corte, quella lavoro, che desta minori preoccupazioni, essendo riuscita a fronteggiare gli effetti negativi del sisma mediante il sostanziale “pareggio” fra il numero dei procedimenti sopravvenuti e quello delle definizioni.

RIEPILOGO SEZIONE LAVORO



DETTAGLIO SEZIONE LAVORO



Relazione sull'amministrazione della giustizia

Risultato, questo, tanto più encomiabile se si tiene conto del maggiore impegno derivante dal non trascurabile aumento delle sopravvenienze (da 1221 del 2009 a 1632 del 2010: +35%) e della contestuale, parziale, applicazione per l'intero anno 2010 di un Consigliere della sezione lavoro a quella civile, dove ben più gravosa è la situazione dell'arretrato da fronteggiare.

I soddisfacenti risultati ottenuti, esemplificati dalla diminuzione dell'arretrato e dall'accorciamento dei tempi medi di definizione, dimostrano che, in virtù dell'eccellente organizzazione dell'ufficio, la sopravvenienza annua è compatibile, sia pure con notevoli sacrifici e per un periodo comunque limitato nel tempo, con il lavoro di un Presidente di sezione e di tre magistrati, tenendo conto anche della prevalenza delle cause previdenziali e della serialità di alcune controversie.

II.4. La giustizia penale.

Anche nel settore penale, con una serie di interventi programmati, il progetto riorganizzatorio/acceleratorio ha investito i numeri, i tempi e i criteri di priorità dei procedimenti, insieme con la più corretta allocazione delle risorse.

Nella relazione dello scorso anno si era dato conto dell'analisi dei flussi dei procedimenti dell'ultimo quinquennio, mettendo in evidenza il pesante e inarrestabile aumento della pendenza nella misura del 40% (da 6.014 al 1° gennaio 2004 a 9.533 al 31 dicembre 2009), a fronte di un notevole incremento delle sopravvenienze (1.896 nel 2004, 2.392 nel 2005, 2.518 nel 2006, 2.954 nel 2007, 2546 nel 2008, 2238 nel 2009) e nonostante la più che soddisfacente produttività media per magistrato, pari a circa 230 sentenze l'anno (comparativamente tra le più elevate nei distretti delle Corti di appello), in correlazione con l'aumento del numero delle udienze dibattimentali celebrate, da 94 nel 2006 a 112 nel 2008 e del numero dei processi fissati per ciascuna udienza, posizionatosi stabilmente intorno alle 20 unità.

Si spiegava anche che l'anno 2009 presentava un sensibile rallentamento della produttività, ascrivibile ovviamente alle conseguenze, anche di tipo legislativo, dei noti eventi sismici.

Il pur alto livello di definizione dei processi non consentiva di garantire la stabilità delle pendenze, il cui numero oltre che elevato registrava un

Relazione sull'amministrazione della giustizia

aumento costante e progressivo di circa il 10% annuo, nonostante l'elevato numero di udienze e l'alta produttività individuale dei Consiglieri.

In particolare, i procedimenti definiti – rispetto ai quali l'incidenza delle declaratorie di prescrizione dei reati restava intorno al 25% – coprivano solo il 65% dei sopravvenuti. E tutto ciò a fronte delle persistenti vacanze e insufficienze degli organici dei magistrati e del personale di cancelleria rispetto al flusso annuo dei procedimenti.

A fronte dell'emergenza rappresentata dagli sconcertanti dati suesposti, si era ritenuto pertanto di programmare vari tipi d'intervento, attinenti specificamente:

- al monitoraggio delle sopravvenienze, con classificazione dei processi secondo un indice ponderato di difficoltà in funzione di una razionale formazione dei ruoli d'udienza e di una mirata utilizzazione dei tempi e delle persone (cosiddetto “spoglio” dei fascicoli);
- al monitoraggio dei tempi di deposito e pubblicazione delle sentenze;
- alla rimodulazione del calendario delle udienze, in numero non inferiore a 12 per ogni mese;
- all'utilizzo delle residua (quinta) settimana mensile per udienze straordinarie;
- all'individuazione di un'udienza, con cadenza bimestrale, dedicata alla celebrazione dei processi di competenza della Corte di assise di appello;
- all'individuazione di un'apposita udienza per la trattazione dei processi a carico di imputati minorenni;
- alla programmazione, per l'intero anno 2010, di un'udienza mensile straordinaria presieduta dal Presidente della Corte, con collegio composto da un Consigliere e da un magistrato applicato;
- all'aumento del numero dei processi (20-25) da fissare per ciascuna udienza, in modo da garantire una resa giornaliera di circa 18-20 sentenze;
- a una selezione dei processi da trattare, modulando opportunamente i criteri di trattazione prioritaria di cui all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. e concentrando le risorse disponibili su di essi;
- al rilievo *de plano* dell'inammissibilità dell'atto di appello;
- alla pianificazione di una serie di applicazioni endodistrettuali “mirate” per sopperire alla scopertura attuale dell'organico;

Relazione sull'amministrazione della giustizia

- al potenziamento e alla riorganizzazione del personale amministrativo, con la redistribuzione interna di compiti e servizi, al fine di conseguire un incremento di produttività, anche mediante l'implementazione della strumentazione informatica per l'ottimizzazione degli adempimenti.

In tal modo, stimandosi nel 2010 una sopravvenienza simile a quella degli anni precedenti attorno a 2500/2600 processi e la produzione di circa 2200/2400 sentenze, cui aggiungere le prescrizioni *de plano* (500/600 sentenze), s'era progettata l'inversione del rapporto sopravvenienze / definizioni, in termini di riduzione della pendenza complessiva.

Ebbene, al termine dell'anno di riferimento, permane - purtroppo - grave la situazione, nonostante l'abnegazione dei magistrati e del personale amministrativo, lo sforzo straordinario ed encomiabile che li ha accomunati nel perseguimento degli obiettivi e, soprattutto, la strepitosa impennata sul piano della produttività (fra le più alte, in assoluto, fra tutte le Corti d'appello italiane).

Nemmeno nel 2010 si è stati in grado di invertire il *trend* di crescita dell'arretrato (come mostrano i grafici che seguono).

Pur scontando nel periodo in considerazione la stasi conseguente al sisma del 6 aprile 2009 (la ripresa a pieno ritmo dell'attività si è avuta a partire dal 16 settembre 2009), il numero delle **sopravvenienze** è aumentato a dismisura del 57,1% rispetto al 2008 e dell' 81,4% rispetto al 2009 (da 2.546 e 2205 a ben **4.000** nuove iscrizioni), per modo che si è appena potuta garantire la stabilità della **pendenza**.

Il numero dei procedimenti pendenti, oltre che elevato in assoluto (**9.777 processi** al 31 dicembre 2010), registra un aumento costante e progressivo (del 14% rispetto al 2008 e del 4% rispetto al 2009).

E ciò, nonostante l'elevato numero di **udienze** (**126**, pari a 14 mensili), di processi celebrati in ciascuna udienza (**25/27**), l'assai rilevante aumento di definizioni, cresciuto di oltre il doppio (96,8% rispetto al 2008 e 157,4% rispetto al 2009: da 1.841 e 1408 a **3.624 processi definiti**) e, infine, l'alta **produttività individuale** dei Consiglieri (con un numero medio, *pro capite*, di circa **400 sentenze**).

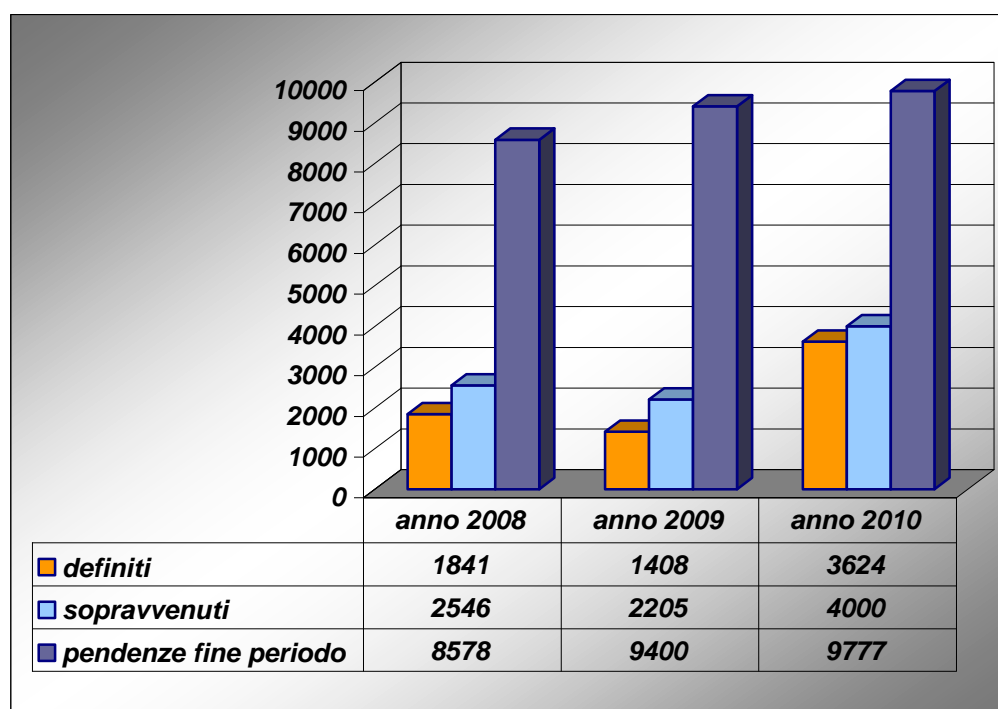
L'incidenza delle declaratorie di **prescrizione** dei reati resta peraltro elevata, intorno al 25% (**808** solo le **sentenze de plano**), e la durata media

Relazione sull'amministrazione della giustizia

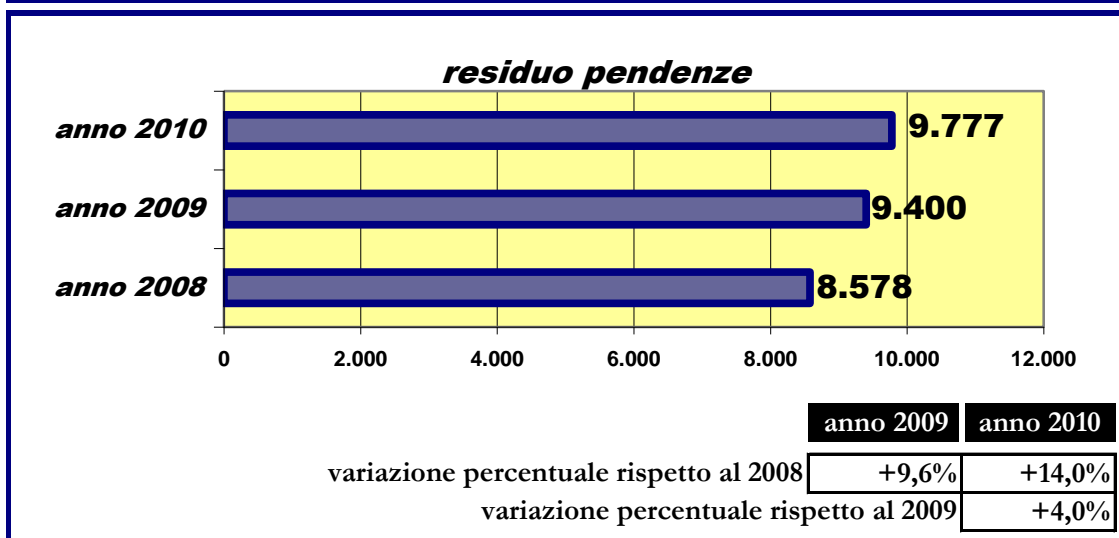
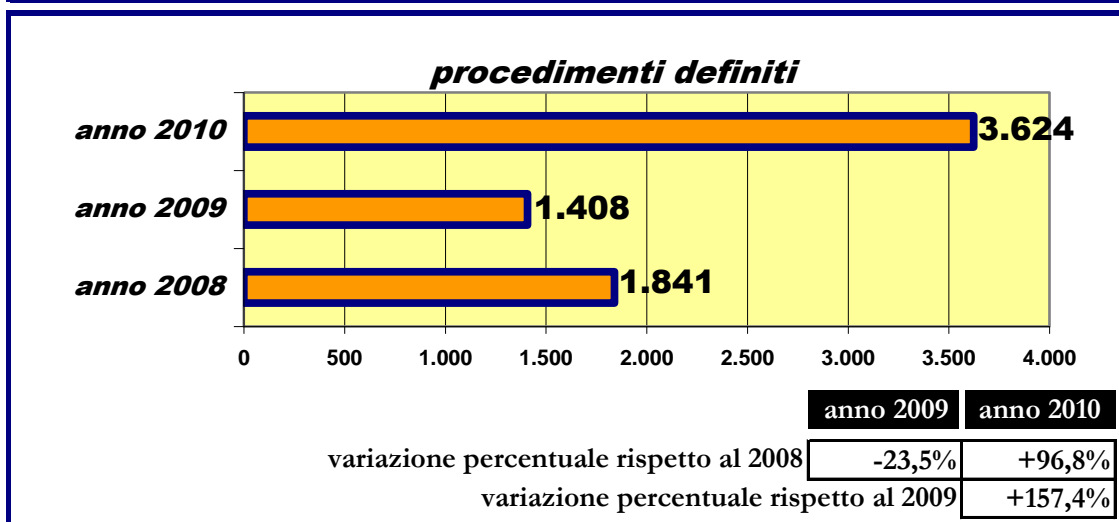
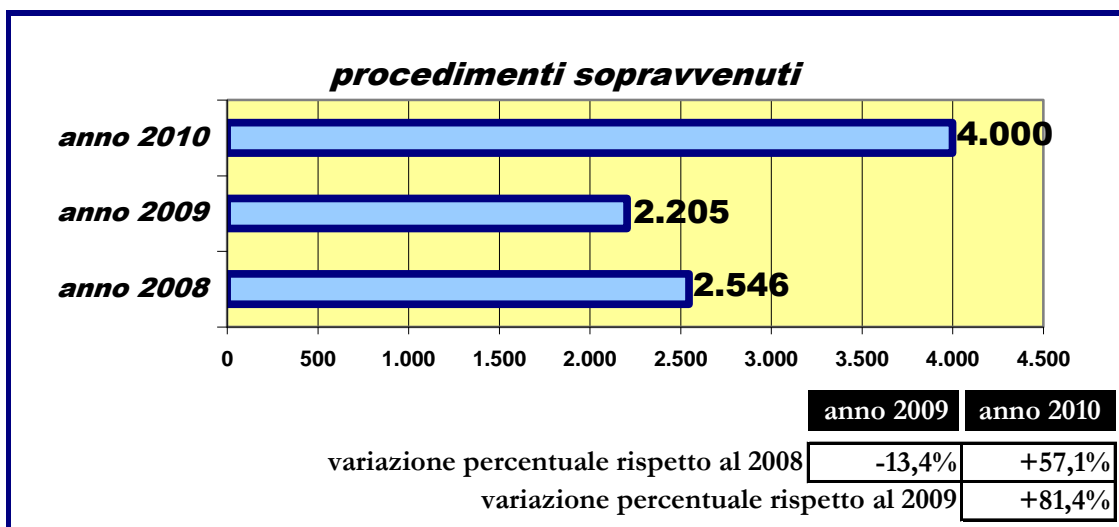
dei processi eccessiva, pari a circa **quattro anni**, anche se i dati del periodo gennaio - ottobre 2010 forniscono elementi confortanti sulla riduzione della durata, in costanza di applicazione dei criteri di priorità stabiliti nel DOG. Si evidenzia, infatti, una percentuale di definizione di affari "prioritari", iscritti al RE.CA. da meno di due anni, superiore al 50%, e precisamente: n. 346 processi 2008 pari al 13,82%, n. 785 processi 2009 pari al 31,35%, n. 219 processi 2010 pari all'8,75%, per un totale di 1350 processi definiti su 2.504, con una percentuale complessiva del 53,92%.

Di un qualche rilievo l'incremento del numero delle **ordinanze *de plano* d'inammissibilità** dell'atto di appello (**262**), frutto di un più attento "spoglio" dei fascicoli.

RIEPILOGO PENALE



DETTAGLIO PENALE



Relazione sull'amministrazione della giustizia

In virtù dei nuovi moduli organizzatori di spoglio dei fascicoli dei procedimenti pendenti, da quelli di più antica data d'iscrizione a quelli più recenti, si è riusciti tuttavia a fare, finalmente, chiarezza: nel senso che è emersa l'effettiva consistenza dell'arretrato, di quel pesantissimo debito giudiziario che viene da lontano e che per lunghi, troppi anni, è stato trascurato.

E' venuta così alla luce la drammatica realtà in cui versa ed è costretta a operare la Sezione penale con la sua Cancelleria, sprovvista, fra l'altro, di *software* applicativi moderni e di un numero sufficiente di figure professionali specializzate, quali invece servirebbero in una situazione di assoluta emergenza.

E però, né questa Presidenza, né i Consiglieri, né il Personale amministrativo si sentono piegati e rassegnati: ragionando tutti insieme sul da farsi, proveremo ad approntare nuovi e più efficaci piani di smaltimento dell'arretrato, con misure straordinarie che vedranno – ne sono certo – l'operoso contributo dei Presidenti, dei Consiglieri e del Personale di cancelleria dell'intera Corte.

L'eccezionalità della situazione, qual è emersa in tutta la sua imponente gravità, esige l'immediata fissazione di una nutrita serie di udienze straordinarie, con la partecipazione dei Consiglieri, sia civili sia penali che della Sezione lavoro della Corte, con l'applicazione "mirata" di altri giudici del distretto e con l'apporto straordinario del personale di ogni cancelleria sia della Corte che degli altri uffici giudiziari aquilani. E sono certo che anche l'Avvocatura farà la sua parte, relativamente agli avvisi e alle notificazioni di cancelleria da eseguirsi necessariamente in forme semplificate.

Abbiamo - tutti - il dovere di fronteggiare la dura realtà e di legittimare le buone ragioni del nostro impegno nei confronti degli imputati, delle parti lese e, più in generale, dell'intera collettività.

Deve tuttavia convenirsi, sulla scorta di un esame distaccato e con sguardo lungimirante, che l'esistenza di un arretrato non fisiologico condiziona ancora a lungo l'efficienza e l'operatività dell'Ufficio, sicché

Relazione sull'amministrazione della giustizia

esso potrà essere seriamente aggredito, tenuto conto del massiccio volume delle sopravvenienze, unicamente con un significativo aumento di organico dei magistrati e del personale di cancelleria, tale da consentire l'istituzione di una **seconda Sezione penale**.

La più volte sollecitata istituzione di una seconda Sezione penale ha trovato condivisione nella delibera del C.S.M. in data 22 dicembre 2009, recante - su richiesta del Ministro della Giustizia di parere in ordine all'ampliamento della pianta organica della Corte d'appello di L'Aquila nella misura di due unità (effettivamente disposta nel corso del 2010) - la proposta di aumento dell'organico pari a non meno di **cinque unità**, motivandosi l'iniziativa sul rilevamento, sulla base di dati e rilievi attendibili e coerenti, di una media d'affari *pro capite*, nell'ultimo quadriennio, sensibilmente superiore a quella nazionale, segnalandosi che l'organico *“appare caratterizzato da un più che sensibile squilibrio fra carichi di lavoro e dotazione organica, reso ancor più preoccupante dall'effetto dei recenti eventi sismici, così come argomentato nel dettaglio dal Consiglio Giudiziario nel parere espresso in data 12 maggio 2009, con il quale si rassegna la necessità di un incremento di organico pari a non meno di cinque unità, che il Consiglio, in questa sede, ritiene di condividere”*.

Nel momento in cui, pure in precarie condizioni logistiche e attingendo a tutte le risorse e agli strumenti ordinamentali disponibili, l'attività della Corte di appello è ripresa a pieno ritmo, mi corre l'obbligo di ribadire l'estrema difficoltà, con l'organico attuale, di fronteggiare in modo adeguato il debito delle pendenze e dell'arretrato accumulatosi negli ultimi anni.

Occorre evitare l'ulteriore allungamento dei tempi di smaltimento dei processi e il verificarsi sempre più frequente della prescrizione dei reati, con la sostanziale vanificazione del lavoro svolto dai giudici di primo grado e con grave pregiudizio per l'immagine e la credibilità della giustizia penale nel distretto.

Forti delle buone ragioni della nostra richiesta, attendiamo fiduciosi le conseguenti, ormai indilazionabili, determinazioni del Guardasigilli.

III. La giustizia minorile.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Gli uffici del Tribunale e della Procura per i minorenni dell'Aquila non avendo subito danni dal sisma, hanno dovuto ospitare nella fase dell'emergenza, nei già ridotti spazi a disposizione, tutti gli uffici giudiziari della città.

E' opportuno ricordare che, sebbene questi oggi abbiano trovato altra collocazione, persistono tuttavia seri profili di criticità, risultando aggravati i problemi cronici di adeguatezza degli spazi per i magistrati, togati e laici, e per il personale amministrativo.

Il Centro di prima accoglienza è rimasto chiuso fino al 15 marzo 2010, sicché fino a quella data i minori arrestati venivano portati al CPA di Ancona, con le gravi conseguenze che si possono immaginare.

Il Servizio sociale per i minorenni, che segue i minori del circuito penale, ha dovuto, a sua volta, cedere i locali al Tribunale di sorveglianza (che ha più volte fatto uso dell'unica aula d'udienza), ricavandosi una precaria sistemazione all'interno del Centro per la giustizia minorile.

Infine, la consegna all'Università degli edifici che sorgono intorno al Tribunale, ivi compreso l'IPM, fa sì che non vi sia un IPM in tutto il Centro Italia, ad eccezione di Casal di Marmo a Roma, con la conseguenza che i ragazzi vengono allontanati dalle famiglie e trasferiti presso IPM di altre Regioni per scontare la pena.

Nel periodo considerato, la diversa organizzazione della Cancelleria, unitamente alla presenza dei cinque magistrati in organico, ha fatto sì che l'attività giudiziaria abbia potuto essere gestita con indubbia efficienza, la cui ricaduta si riscontra nell'ulteriore, forte diminuzione dell'arretrato.

Per quanto riguarda il settore penale, l'andamento dei procedimenti definiti sia dal G.u.p. che in dibattimento è stato altamente soddisfacente, attesa la rilevante riduzione delle pendenze.

I reati più comuni della **criminalità minorile** restano quelli contro il patrimonio, specie i furti (segnalati in diminuzione: da 164 a 142) e le rapine (segnalate in sensibile aumento, da 4 a 28), mentre rimane stabile il numero delle estorsioni (da 5 a 6), delle violenze sessuali (da 28 a 30) e dei reati in materia di stupefacenti (da 99 a 101), comunque diffusi su tutto il territorio del distretto; in forte aumento i reati contro la persona (le lesioni volontarie da 53 a 190).

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Per la prima volta sono stati denunciati dei minori per reati di associazione per delinquere (2), reati informatici (11) e *stalking*.

Si segnala che quasi il 60% dei minori fortemente devianti (che spesso varcano la soglia dell'Istituto penale minorile) appartiene alle comunità di zingari stanziali presenti sul territorio o è comunque legato a tale gruppo etnico, mentre il 20% circa ha cittadinanza straniera.

Numerosi sono i procedimenti che si concludono, quando ne ricorrono le condizioni, con l'applicazione dell'art. 27 d.P.R. n. 448/88.

Sono stati espletati 8 incidenti probatori (13 nel precedente periodo), secondo le forme previste dalla legge 15 febbraio 1996, n. 66.

Non vi sono state declaratorie di prescrizione.

I procedimenti civili sono in gran parte di volontaria giurisdizione, salvo alcuni contenziosi collegiali nel limitato numero di 36.

Per quanto riguarda l'adozione, pur essendo frequenti nel distretto le situazioni di mancanza di adeguate cure genitoriali, sono state esigue le dichiarazioni di adottabilità (44); le adozioni internazionali sono di gran lunga prevalenti su quelle relative a minori italiani (142 e 29). In ogni caso, le relative pendenze sono notevolmente diminuite.

I brillanti risultati raggiunti in situazioni di lavoro davvero precarie consentono di esprimere un giudizio largamente positivo sull'andamento della giustizia minorile nel distretto.

IV. La Magistratura di sorveglianza e il carcere.

Il periodo in esame è rimasto fortemente segnato dal sisma che ha visto personale e magistrati impegnati, nella prima fase, nel recupero dei fascicoli e dei mezzi informatici rimasti sotto le macerie del palazzo di giustizia; subito dopo, nel reperimento di un'aula di udienza perché fosse garantita, almeno alle persone ristrette in carcere, una risposta il più possibile pronta e tempestiva; infine, nell'individuazione di una sede provvisoria e sostitutiva.

Drammatica si presenta tuttora, nella seconda fase, la situazione in cui versa il Tribunale di Sorveglianza, precariamente riparato in un vetusto edificio assolutamente inadatto a una gestione ordinata della struttura giudiziaria, non solo sotto il profilo degli spazi vitali disponibili, ma anche per il profilo della sicurezza del personale amministrativo e dei magistrati.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Va sottolineato, in tale precaria configurazione, come il Tribunale, operante nel distretto della Corte di Appello di L'Aquila, abbia giurisdizione su un notevole numero di istituti penitenziari (otto), per una complessiva popolazione carceraria di 1864 unità, con molti detenuti condannati all'ergastolo o a pene di notevole entità per gravissimi delitti, anche di criminalità organizzata.

Va inoltre evidenziato che la Casa Circondariale di L'Aquila, che attualmente registra la presenza di 106 detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., è ormai destinata a contenere solo tale tipologia di popolazione, la cui qualificata pericolosità sociale - sotto il profilo della capacità del detenuto di mantenere collegamenti con la criminalità organizzata, di tipo mafioso o eversivo - è consacrata dai provvedimenti di rigetto dei reclami, emessi dal Tribunale di Sorveglianza di Roma (che ha ormai competenza esclusiva in materia in forza della legge n. 94 del 2009) avverso il decreto ministeriale di sottoposizione a tale regime derogatorio.

Lo spostamento al Tribunale di Roma della competenza giurisdizionale sulla legittimità dell'atto amministrativo non fa tuttavia venir meno l'impegno di lavoro e i conseguenti rischi per magistrati e impiegati operanti presso il Tribunale di Sorveglianza di L'Aquila.

Resta ferma, infatti, la competenza monocratica in materia di reclami *ex art. 35 O.P.* avverso i provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria che si assumano lesivi dei diritti soggettivi e in materia di censura della corrispondenza; ai magistrati dell'Ufficio di Sorveglianza di L'Aquila è attribuita la delicata funzione di vigilanza prevista dall'art. 69 O.P., che comporta continuativi contatti con i detenuti sottoposti al regime derogatorio, attraverso colloqui e visite periodiche presso l'istituto penitenziario; è ancora competente il Tribunale in ordine a ogni altra istanza o reclamo diverso da quello afferente il sindacato di legittimità del provvedimento ministeriale di applicazione del regime differenziato, come le istanze di differimento della pena per motivi di salute *ex art. 147 c.p.* e i reclami formulati *ex art. 18 ter O.P.*

A fronte dei prevedibili e oggettivi rischi che la particolare popolazione detenuta comporta, strettamente connessi al pericolo di atti ritorsivi, è da evidenziare come personale amministrativo e magistrati alloggiino

Relazione sull'amministrazione della giustizia

quotidianamente in un edificio sprovvisto dei più basilari strumenti di tutela e di controllo, quali vigilanza del personale di polizia penitenziaria, strumenti di rilevazione elettronica di armi, controllo agli accessi ecc..

La situazione di marcata e complessiva deficienza sul piano della sicurezza e dell'adeguatezza strutturale e funzionale dei locali potrà trovare soluzione solo nel corso dell'estate 2011, in virtù del previsto trasferimento degli uffici presso il complesso giudiziario di Bazzano, nei locali attualmente occupati dalla Corte d'appello.

Da un'attenta **analisi dei flussi** dei procedimenti e del rapporto fra pendenze, sopravvenienze e definizione degli stessi, emerge con chiarezza il **salto di qualità** che il Tribunale e gli Uffici di sorveglianza hanno immediatamente registrato con la nomina e la presa di possesso nel settembre di quest'anno del nuovo Presidente.

La produttività risulta infatti sensibilmente migliorata, grazie non solo al ripristino delle quattro udienze mensili ma, soprattutto, a istruttorie più accurate e dirette dallo stesso presidente, che hanno consentito una forte diminuzione del numero dei procedimenti rinviati.

Con apposita disposizione di servizio diretta alla cancelleria sono stati dettati i criteri per evitare che all'udienza fossero portati fascicoli privi dei provvedimenti già adottati in sede monocratica dai magistrati del distretto o di altri distretti, con richiamo all'utilizzo del sistema informatizzato SIES, che consente di conoscere i dati essenziali per una adeguata valutazione prognostica (ordine di esecuzione, permessi premio già concessi in sede monocratica, provvedimenti provvisori adottati dai magistrati, eventuali progressi rigetti di misure alternative, licenze per gli internati ecc.), evitandosi la duplicazione di richieste istruttorie dovute alla mancanza di collegamento tra le cancellerie del tribunale e dell'ufficio.

Il potenziamento del diretto controllo dei magistrati sull'istruttoria costituisce un'esigenza indefettibile per garantire efficienza e produttività, attesa la progressiva giurisdizionalizzazione dell'attività della magistratura di sorveglianza e la sempre maggiore complessità dei procedimenti i quali, dopo l'introduzione dell'art. 4-*bis* O.P. e delle riforme legislative in materia di recidiva reiterata, reati di violenza sessuale e altro, impongono un attento esame sulle condizioni di ammissibilità delle istanze di misure alternative.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

In ordine all'incidenza sui carichi di lavoro della recente **legge n. 199 del 2010 sull'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive brevi**, essa - come si prevedeva - è stata minima per i magistrati di questo tribunale (solo 17 procedimenti iscritti), data la tipologia di condannati detenuti nelle carceri di competenza (L'Aquila ha solo detenuti sottoposti al regime derogatorio di cui all'art. 41-*bis*; Sulmona è Casa di reclusione con prevalenza di condannati per reati ostativi all'applicazione del beneficio; la Casa Circondariale di Avezzano, riattivata alla fine del mese di ottobre, ha ancora un ridottissimo numero di detenuti), mentre una considerevole incidenza si registra per l'Ufficio di sorveglianza di Pescara che, in relazione ai cinque istituti penitenziari su cui esercita giurisdizione, vede iscritti 89 procedimenti.

Le risultanze della relazione del gruppo di lavoro costituito su incarico del CSM conferma che l'Ufficio di sorveglianza di Pescara si colloca, quanto ai flussi di lavoro, ai vertici (terzo per media di provvedimenti e secondo per numero di condannati amministrati) tra quelli di pari organico sul territorio nazionale. A fronte del notevole incremento dei flussi in entrata, non si registrano al momento sostanziali rallentamenti nella definizione dei procedimenti, ma l'entità dell'aumento delle sopravvenienze, ormai consolidato nel corso dell'ultimo biennio ed in progressivo rafforzamento nell'anno in corso, induce serie preoccupazioni, a fronte degli organici dei magistrati e del personale di cancelleria, che già oggi appaiono insufficienti e che ben presto si mostreranno totalmente inadeguati.

Va rimarcato come il rilevante aumento dei carichi di lavoro dei due magistrati addetti a tale ufficio, già fortemente gravati da una notevole mole di procedimenti monocratici e collegiali, ha indotto il Presidente del Tribunale di sorveglianza ad applicarsi (con provvedimento davvero encomiabile) all'ufficio di Pescara, assumendo le funzioni di magistrato di sorveglianza, ai soli fini dell'attuazione della nuova legge.

Gli eccellenti risultati raggiunti in pochi mesi e in situazioni di lavoro precarie, insieme con la piena condivisione degli obiettivi fissati, consentono di esprimere un giudizio largamente positivo sul funzionamento della Magistratura di Sorveglianza del distretto.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Quanto alle **carceri**, la situazione di generale sovraffollamento, che vede coinvolti anche gli otto istituti penitenziari ubicati nel distretto della Corte di Appello di L'Aquila, comporta un sensibile deterioramento delle condizioni di vita dei detenuti e la compressione di diritti fondamentali, con conseguente, inevitabile obliterazione della funzione rieducativa della pena.

Rispetto al 2009 va rimarcato il progressivo e costante aumento della popolazione carceraria, più che raddoppiata rispetto al 2007, così evidenziandosi gli effetti effimeri dell'indulto, con conseguente e significativo aumento delle sopravvenienze degli Uffici di sorveglianza, specie di quello di Pescara, e quindi del Tribunale di Sorveglianza.

A fronte di un sovraffollamento che richiederebbe il potenziamento delle risorse destinate agli interventi di carattere rieducativo, si assiste, invece, a un detrimento dei fondi finanziari destinati a essenziali figure istituzionali dell'area trattamentale, quali gli esperti psicologi in servizio *ex art.* 80 O.P.: e ciò in un contesto legislativo che valorizza tale figura professionale, richiedendo che l'osservazione della personalità sia compiuta, in taluni casi (come per i condannati per reati di violenza sessuale: legge n. 38 del 2009), con l'intervento dello psicologo.

Merita particolare attenzione il carcere di Sulmona, per il quale le generali difficoltà di gestione originate dal sovraffollamento sono esasperate da situazioni critiche peculiari di detto istituto connesse alla tipologia della popolazione ristretta.

La Casa di reclusione di Sulmona ospita 243 detenuti (di cui 218 definitivi) e 156 internati nella casa di lavoro.

Tra i detenuti, la gran parte (169) espia pene di notevole entità o l'ergastolo (49) per gravi delitti previsti dall'art. 4-*bis* O.P. prima fascia (artt. 416-*bis* c.p., 630 c.p., 74 T.U. 309/90), con evidente contrazione delle possibilità di accesso ai benefici penitenziari date le restrittive condizioni imposte dalla norma citata, costituite dalla collaborazione o dalle condotte ad essa equipollenti della inesigibilità o impossibilità della stessa. Sicché il carcere è connotato dalla prevalenza di circuiti di massima e media sicurezza che, stante la tipologia dei reati, inevitabilmente privilegiano

Relazione sull'amministrazione della giustizia

l'aspetto della sicurezza interna ed esterna, rispetto a quello trattamentale e rieducativo.

Va inoltre segnalata la delicatissima situazione in cui versa la casa di lavoro. All'obiettivo difficoltà per i soggetti internati di accettare una misura di sicurezza detentiva, fisiologicamente sottratta alla certezza della scadenza temporale, si aggiunge il fatto che su 156 internati solo 80 svolgono attività lavorativa con un numero esiguo di ore settimanali. Si distinguono due tipi di attività: le c.d. lavorazioni industriali, nelle quali l'impiego lavorativo va dalle 3 alle 6 ore giornaliere per 5 giorni settimanali, e le attività meramente funzionali alla conduzione della struttura, dove l'impiego lavorativo è stabilito in 3 ore giornaliere per 5 giorni a settimana e per un corrispettivo di circa 10 giornate in pagamento.

La vita dei soggetti ristretti è connotata, quindi, dall'ozio, cui si aggiunge la mancanza di adeguate opportunità risocializzanti e ricreative all'interno dell'istituto. Nella sostanza, l'internamento presso la Casa di Sulmona si risolve in una limitazione della libertà personale, priva di quelle finalità rieducative che la Costituzione assegna alla pena detentiva.

Tali condizioni inevitabilmente originano situazioni di disadattamento psicologico e comportamentale, di cui i ricorrenti gesti di autolesionismo o di suicidio sono diretta e concreta testimonianza.

A tale proposito si evidenzia che solo nell'anno in esame si sono verificati cinque casi di suicidio tra gli internati, in circostanze che hanno avuto ampia eco mediatica. Le indagini hanno consentito di appurare che in tre casi si è trattato di suicidio senza responsabilità di terzi, mentre negli altri due il decesso è stato conseguente ad assunzione di sostanze stupefacenti, e per uno di essi l'autore dell'illecita cessione è stato identificato, sottoposto a misura cautelare e tratto a giudizio immediato.

In tale difficilissima situazione appare inopportuna la scelta del D.A.P. di destinare al carcere di Sulmona un cospicuo numero di soggetti affetti da gravi patologie psichiatriche (140 allo stato), di cui molti bisognosi di assistenza e vigilanza continuativa, la cui gestione è di fatto impossibile, data la presenza di un solo psichiatra, altresì aggravata dalla mancanza di circa 50 unità di personale di polizia penitenziaria.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Conclusivamente, a prescindere dall'esigenza di carattere generale di risolvere le gravi problematiche connesse al sovraffollamento delle carceri, per la Casa Circondariale di Sulmona è auspicabile che l'Amministrazione Penitenziaria, con urgenza, modifichi i criteri di destinazione dei detenuti, prevedendo una più equa distribuzione in ambito nazionale dei soggetti più pericolosi, in modo di consentire un migliore trattamento penitenziario e un più significativo accesso ai benefici, funzionali alla rieducazione del condannato ed essenziali per non frustrare il precetto sancito dall'art. 27 della Costituzione.

Inoltre, per la casa di lavoro, occorrerebbero stanziamenti che consentano lo svolgimento dell'attività lavorativa a tutti gli internati, come la misura di sicurezza prevede.

V. L'andamento e le caratteristiche della giustizia civile e del lavoro nel distretto.

Le caratteristiche della **giustizia civile** nel distretto rimangono invariate, con una netta prevalenza delle cause in materia di diritti reali, obbligazioni e contratti, nonché risarcimento danni.

Con riferimento all'andamento dei flussi, si riscontra un aumento tendenzialmente generalizzato delle sopravvenienze, con conseguente difficoltà a contenere il progredire delle pendenze.

Si deve tuttavia segnalare con soddisfazione il diffuso raggiungimento, dalla maggior parte degli uffici di primo grado, dell'obiettivo dell'inversione del rapporto tra numero delle sentenze civili emesse e nuove iscrizioni.

Tale risultato deve ritenersi, oltre che frutto di un impegno di lavoro sempre maggiore dei magistrati, anche effetto della recente adozione di progetti di riorganizzazione complessiva dei settori civili, con la previsione di un monitoraggio delle cause presenti sui ruoli, di una redistribuzione delle stesse secondo criteri di specializzazione e dell'utilizzazione di protocolli condivisi di gestione delle udienze.

In particolare, nell'ambito delle esecuzioni si registra il maggior incremento di procedimenti definiti, in numero non solo superiore a quelli

Relazione sull'amministrazione della giustizia

iscritti ma tale da rendere il numero dei pendenti inferiore a quello dei sopravvenuti.

Nel periodo d'interesse, rispetto al precedente periodo, sono pressoché raddoppiati i procedimenti in materia di famiglia, separazioni e divorzi, che comunque riescono a essere definiti in tempi ragionevoli con contenimento delle pendenze finali.

Il processo societario continua a non riscuotere consensi, con un numero di controversie del tutto trascurabile.

Sono altresì diminuiti, pur in presenza di un aumento complessivo delle istanze e di una tenuta stabile delle declaratorie, i fallimenti e le procedure concorsuali rispetto ai quali il numero di quelli chiusi supera quello dei nuovi iscritti.

Anche nel settore **lavoro e previdenza** si rileva un aumento diffuso delle sopravvenienze. Sotto il profilo tipologico, resta costante il rapporto tra controversie previdenziali (60%) e quelle di lavoro (40%), sebbene sia in crescita il numero di cause in materia di pubblico impiego, che costituiscono circa 1/3 delle cause di lavoro.

Sempre in ambito lavoristico il cospicuo numero delle questioni relative a licenziamenti e a procedure di mobilità, segnalate da più Tribunali, è indice di una persistente crisi economica che attraversa tutta la Regione.

La definizione, da parte dei giudici del lavoro, di un numero di processi maggiore rispetto a quello dei sopravvenuti ha in ogni caso comportato una generalizzata diminuzione delle pendenze: segno, questo, d'indubbia capacità di organizzazione e di allocazione delle risorse da parte dei capi e dei giudici di quegli uffici, così come già rilevato in sede di valutazione dell'attività della corrispondente sezione di questa Corte.

VI. L'andamento e le caratteristiche della giustizia penale e della criminalità nel distretto.

Per la giustizia penale nel distretto si conferma un tendenziale aumento dei procedimenti in fase dibattimentale dinanzi al giudice monocratico, rilevandosi, al contrario, una riduzione della pendenza dei processi collegiali anche in considerazione del differenziale di aumento delle definizioni.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Va rimarcato con soddisfazione che, quest'anno, la maggior parte degli uffici di primo grado ha raggiunto l'obiettivo del superamento dei procedimenti definiti rispetto a quelli sopravvenuti (il Tribunale di Teramo con un'appagante abbattimento delle pendenze del 27,9%), mentre altri, nonostante le gravi difficoltà di assetto degli organici, sono riusciti quantomeno a stabilizzare l'arretrato (il Tribunale di Pescara).

Anche i tempi di durata dei procedimenti si sono mantenuti sostanzialmente stabili per i Tribunali, con un parziale aumento del numero delle prescrizioni dichiarate rispetto al periodo precedente.

Le **caratteristiche tipologiche** della giustizia penale nel distretto sono rimaste pressoché costanti rispetto agli anni precedenti.

E' lievemente diminuito il numero degli omicidi volontari, mentre è aumentato il numero degli omicidi colposi, anche riferiti all'esercizio dell'attività medico-chirurgica, con una riduzione di quelli commessi in violazione di norme antinfortunistiche.

Quanto agli altri reati di elevato allarme sociale, è preoccupante l'aumento dei procedimenti per spaccio di stupefacenti e per sfruttamento della prostituzione, per lo più concentrati nella zona della Marsica e lungo la costa adriatica. Per quanto i canali di diffusione della droga siano ormai ramificati su tutto territorio regionale, vanno segnalati gli ingenti sequestri di sostanze stupefacenti effettuati nei territori di Teramo, Chieti e Pescara, che fanno ritenere tali centri un punto di riferimento anche per gli acquirenti provenienti da regioni limitrofe.

In aumento rispetto ai livelli dell'anno precedente i delitti contro il patrimonio, con un'incidenza meno marcata per le rapine, ma non per le estorsioni, aumentate, unitamente alle usure cui sovente sono collegate, specie nei territori in cui sono presenti comunità stanziali di etnia ROM, dedite a tali condotte criminose.

Significativi incrementi si registrano anche per i furti, in particolare in appartamento e nei supermercati, nei circondari della costa (Teramo, Pescara, Chieti).

Il fenomeno delle truffe comunitarie ha registrato incrementi al pari dei reati di criminalità informatica.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Non sono segnalati processi in aumento per violenze commesse in occasione di competizioni sportive, essendo la quasi totalità dei reati registrati di natura formale, per violazione dell'obbligo di presentazione in Questura.

Frequenti restano i processi a carico d'imputati stranieri, per lo più nel campo dello spaccio di sostanze stupefacenti e della vendita di prodotti contraffatti, sebbene la tendenza sia verso una progressiva diminuzione, specie di quelli per violazione della disciplina sull'immigrazione: e ciò per l'effetto deflativo delle norme più restrittive introdotte nei cc.dd. pacchetti sicurezza di cui alle leggi nn. 125/2008 e 94/2009, che hanno comportato un minor afflusso di immigrati sul territorio nazionale.

Del tutto marginali i processi per il reato d'immigrazione clandestina introdotto dall'art. 10-*bis* L. n. 94/2009.

In taluni circondari si continuano a evidenziare condotte di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina legate all'impiego di extracomunitari nel mercato del narcotraffico, ovvero allo sfruttamento della prostituzione minorile.

Desta preoccupazione l'incremento che hanno subito i processi per reati di violenza sessuale, dei quali una parte significativa risulta perpetrata in danno di soggetti minorenni. Tale dato, se da un lato può sottolineare la progressiva crescita di fiducia nelle Istituzioni con conseguente emersione di fatti che in precedenza non venivano denunciati, dall'altro evidenzia modalità di violenza contro la persona, in specie contro le donne e in ambito familiare, particolarmente allarmanti.

Stabili sono i reati in materia di incolumità pubblica, ambiente e salute.

In diffusa e costante diminuzione i reati di bancarotta. La consistenza numerica dei medesimi si va progressivamente assottigliando, avvicinandosi al *trend* registrato da qualche anno per i reati societari, il cui numero appare ormai assolutamente trascurabile. La complessità delle nuove fattispecie, al pari del più breve termine prescrizione collegato alla natura contravvenzionale delle violazioni, ha determinato di fatto la sostanziale non punibilità per siffatti reati, di difficile accertamento e attribuiti per di più alla cognizione del giudice collegiale.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Solo da alcuni Tribunali sono state segnalate procedure riguardanti richieste di estradizione o assistenza da parte di Autorità straniera.

In Corte di appello 23 sono stati i provvedimenti MAE (nel periodo precedente 26) e 6 le procedure di estradizione.

Non appare univoco il dato complessivo relativo all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche: nei Tribunali più piccoli è stato di scarsa consistenza, mentre di sicura rilevanza appare in quelli di Pescara, Chieti e Avezzano.

Resta limitato il ricorso ai **riti alternativi**, invariati nel numero rispetto alla pendenza, frustrando così le potenzialità di buon funzionamento del rito accusatorio ordinario.

L'applicazione delle norme sul **patrocinio a spese dello Stato** continua a presentare un notevole aggravio di spesa per l'Erario, oltre che di lavoro per i magistrati e per le cancellerie, riscontrandosi un incremento generalizzato delle richieste e delle liquidazioni. Va segnalato, in proposito, il Protocollo per la liquidazione in udienza del patrocinio a spese dello Stato, adottato dal Tribunale di Teramo e di cui si auspica l'estensione all'intero distretto, che assicura la gestione *standard* delle liquidazioni degli onorari ai difensori e la possibilità di procedere alle stesse in udienza.

Si riscontra, in generale, una diffusa tendenza nel senso dell'incremento delle impugnazioni ordinarie, mentre leggermente diminuiti sono i ricorsi al **Tribunale distrettuale del riesame di L'Aquila** in materia di misure cautelari personali, passati da 708 a 665, con un aumento della percentuale di accoglimento.

Questa Presidenza e il Consiglio Giudiziario restano in vigile attesa del più volte auspicato rafforzamento, anche per i profili di specifica professionalità dei magistrati addetti, dell'odierno e affatto inadeguato assetto tabellare di quest'importante organo distrettuale.

Per quanto riguarda, in particolare, il **Tribunale di Pescara**, merita una particolare attenzione la situazione dei numerosi processi in corso per **reati contro la pubblica amministrazione**, che - com'è noto - hanno inciso profondamente sugli assetti politici e amministrativi della Regione e del Comune e vedono coinvolti personaggi di rilievo.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Chiusa la fase delle indagini preliminari, le gravi e numerose imputazioni formulate dagli organi dell'accusa sono state tempestivamente sottoposte alla verifica giurisdizionale del Giudice per l'udienza preliminare (nei termini auspicati nella precedente Relazione).

Particolarmente sensibile è stato, dunque, l'incremento dei carichi di lavoro presso l'ufficio GIP/GUP del Tribunale di Pescara (141 procedimenti a fronte di 101 del 2009), con indagini spesso fondate su un'intensa attività d'intercettazione e complessi accertamenti patrimoniali e contabili, caratterizzate da una molteplicità di imputati e imputazioni e ordinanze di misure cautelari personali e reali, alcune delle quali, per numero e ruolo dei destinatari, hanno avuto ampio rilievo mediatico.

Dalla sezione GIP/GUP stanno dunque affluendo alla sezione penale di quel Tribunale numerosi processi per reati contro la P.A., per i quali si richiede nel 2011 una trattazione senza soluzioni di continuità e in tempi ragionevoli, afferendo le imputazioni a persone investite di cariche pubbliche e istituzionali, anche di vertice.

Sono certo, alla stregua delle puntuali assicurazioni ricevute dal Presidente di quel Tribunale circa i moduli organizzativi apprestati e da apprestare ulteriormente anche con l'ausilio di questa Presidenza e col contributo di altri uffici del distretto, che le imparziali determinazioni del giudice del dibattimento saranno adottate evitando la discontinuità delle udienze, in tempi coerenti con la fase e comunque assolutamente ragionevoli.

In ordine al fenomeno della **criminalità organizzata**, va sottolineato, con qualche preoccupazione ma anche con soddisfazione per la serietà e la profondità delle attività investigative in corso, il forte e innovativo impegno della **Direzione Distrettuale Antimafia presso la Procura della Repubblica dell'Aquila**, che nel 2010 ha aperto 29 procedimenti a fronte dei 19 del 2009.

Per quanto riguarda il reato di associazione di tipo mafioso si segnalano 6 procedimenti iscritti. Numerosi i procedimenti per associazione a delinquere finalizzata allo spaccio di stupefacenti (taluno in udienza preliminare), dove sembra delinearsi l'ingresso nella Regione, in particolare

Relazione sull'amministrazione della giustizia

nelle località della costa adriatica, di clan camorristici o della 'ndrangheta per la gestione del territorio e di tale attività.

Anche il fenomeno della tratta e dello sfruttamento della prostituzione femminile vede nell'Abruzzo una delle regioni più colpite: non pochi sono i procedimenti aperti a carico di nigeriani, mentre sono all'attenzione dei magistrati le organizzazioni rumene e albanesi, anch'esse strutturate sulla base del controllo del territorio per il traffico di sostanze stupefacenti e per lo sfruttamento della prostituzione.

Dalle ultime indagini emerse si è potuto accertare che sicuramente l'Abruzzo, che vedeva un predominio da parte delle famiglie ROM stanziali – soprattutto per quanto concerne l'attività di spaccio di sostanze stupefacenti – non è più ferma a tale assetto. Sembra quindi che anche i ROM si siano organizzati e partecipino attivamente ai traffici, affiliandosi o collaborando dall'esterno alle attività criminose degli altri gruppi etnici organizzati.

VII. Le inchieste penali conseguenti al sisma, il contrasto delle infiltrazioni mafiose e il ruolo del Prefetto dell'Aquila.

VII.1. Meritano speciale attenzione gli sviluppi delle inchieste (218) promosse dalla **Procura della Repubblica dell'Aquila** a seguito dei **crolli** e dei gravi danneggiamenti che hanno provocato la morte o il ferimento di molte persone (con particolare riguardo alla Casa dello studente, al Convitto nazionale, alla Facoltà di Ingegneria e a taluni edifici condominiali del centro storico), per i reati di **disastro colposo, omicidio colposo e lesioni colpose** conseguenti a eventuali violazioni di regole tecniche di costruzione o di norme antisismiche.

La Procura aquilana ha affrontato e sta concludendo, con il deposito delle ultime consulenze, i diversi filoni di indagine sulle responsabilità individuali.

In relazione ai casi di maggiore gravità (Casa dello studente, Facoltà d'Ingegneria, Ospedale, edifici condominiali ecc.) si sta concludendo la procedura degli avvisi di conclusione delle indagini *ex art. 415-bis c.p.p.* o è stato richiesto il rinvio a giudizio degli imputati e sono in corso le udienze

Relazione sull'amministrazione della giustizia

preliminari; lo stesso è a dirsi per l'accertamento delle eventuali responsabilità a carico dei componenti della Commissione Grandi Rischi.

All'esito dei procedimenti di rimessione ad altra autorità giudiziaria, instaurati su richiesta dei difensori e conclusisi con ordinanze d'inammissibilità della Suprema Corte, l'idoneità probatoria degli elementi acquisiti a sostegno delle diverse ipotesi accusatorie (essenzialmente perizie tecniche circa le cause o concause dei crolli e dei danneggiamenti) è stata tempestivamente sottoposta al vaglio della giurisdizione aquilana.

Il G.u.p. ne sta valutando la fondatezza ai fini dell'eventuale rinvio a giudizio degli imputati, nel contraddittorio fra le parti, in taluni casi anche mediante incidente probatorio eseguito in quella fase e in altri con richiesta di giudizio abbreviato.

Per il procedimento relativo al crollo e ai decessi verificatisi nel Convitto nazionale è stato, anzi, già disposto il rinvio a giudizio degli imputati dinanzi al Tribunale e il dibattimento è fissato per il 28 gennaio 2011.

Si tratta di procedimenti che, oltre ad avere rilevanza nazionale per il carattere epocale del sisma che ha colpito la città dell'Aquila, rivestono particolare interesse per la scienza penalistica, investendo la responsabilità di costruttori, amministratori e tecnici con riguardo ai profili fondamentali del rapporto di causalità e della colpa.

Appare, pertanto, doveroso richiamare l'assoluta necessità, per i dirigenti e i giudici del Tribunale dell'Aquila, di predisporre tempestivamente la razionale organizzazione di siffatti processi, onde prevenire il rischio di indebiti rinvii, lentezze procedurali, soluzioni di continuità per eventuali incompatibilità o contraddittorietà delle soluzioni, in vista dell'obiettivo di un pronto e imparziale accertamento dei fatti e nel rispetto di adeguate previsioni tabellari.

VII.2. Va altresì rimarcato il notevole incremento del numero dei procedimenti per **reati contro la pubblica amministrazione** aperti dalla medesima Procura nel 2010 (456) rispetto al 2009 (346): frutto evidente di investigazioni riguardanti il fenomeno della ricostruzione della città aquilana dopo il sisma.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Sono state, inoltre, avviate indagini, in collaborazione della Prefettura dell'Aquila e in collegamento con la DNA, in vari procedimenti aperti per possibili **infiltrazioni della criminalità organizzata** nei cantieri per la ricostruzione o per lo smaltimento di macerie. E, sempre a cura della DDA, sono in corso indagini preliminari in riferimento al fenomeno della ricostruzione, per i doverosi accertamenti in merito a eventuali irregolarità o criticità di rilievo penale nella gestione della cosa pubblica e al pericolo di infiltrazioni della criminalità organizzata nel tessuto cittadino e regionale, in vista degli ingenti finanziamenti pubblici in questa fase.

VII.3. Il modello d'azione per prevenire le ingerenze della criminalità organizzata negli appalti per la ricostruzione post-sismica (con speciale riguardo alle commesse per il risanamento dei centri storici a cura della Regione Abruzzo e delle Autonomie locali), per una somma d'investimenti verosimilmente non inferiore a 15 miliardi di euro e per un tempo misurabile in termini di non pochi anni, pur lasciando sostanzialmente invariati gli ordinari poteri e competenze antimafia, vede nella figura del **Prefetto dell'Aquila** il nuovo e originale baricentro dell'azione di contrasto, risultandone rafforzata la funzione di coordinamento e d'indirizzo rispetto alla rete dei diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Il Prefetto s'avvale di appositi organismi di supporto e avvia le sue iniziative sulla scorta delle "**Linee Guida**" diramate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza sulle Grandi Opere.

Il sistema speciale apprestato dalle Linee Guida - destinate ad applicarsi a tutte le commesse per la ricostruzione - poggiava su tre architravi: le **informazioni** ex art. 10 D.P.R. n. 252/1998, da richiedere sempre, indipendentemente dalla natura e dall'importo della commessa o del sub-affidamento; gli **accessi** diretti nei cantieri; la **tracciabilità dei flussi finanziari** derivanti dagli appalti, insieme con il non ancora istituito elenco delle imprese oneste (c.d. *white list*), in sostituzione dell'opposto e tradizionale principio della *black list*, cioè l'elenco delle imprese destinatarie di interdittive.

A riprova del fatto che il "**Modello L'Aquila**" costituisce un laboratorio di sperimentazione per strumenti destinati a diventare patrimonio del

Relazione sull'amministrazione della giustizia

sistema di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni e dei condizionamenti della criminalità organizzata, per la **ricostruzione pubblica** si è assistito nel 2010 a una profonda evoluzione del quadro normativo di riferimento, che ha implementato e, in parte, modificato l'originario modello delineato dall'art. 16 del D.L. n. 39 del 2009.

La legge n. 136/2010, recante il piano straordinario di lotta alle mafie, con le precisazioni contenute nel D.L. n. 187/2010 conv. dalla L. n. 217/2010, ha esteso il sistema della tracciabilità dei flussi finanziari a tutti gli appalti pubblici, in termini sostanzialmente coincidenti con la disciplina applicata per le commesse pubbliche per la ricostruzione in virtù delle Linee Guida del 2009, introducendo altresì disposizioni volte ad agevolare l'identificazione delle maestranze e delle imprese da cui queste dipendono e l'individuazione degli effettivi proprietari dei mezzi che eseguono trasporti di materiali relativi ai cantieri.

Sempre in questo contesto è di rilievo il D.P.R. n. 150/2010 che ha proceduralizzato alcuni adempimenti concernenti gli accessi ai cantieri e l'emanazione delle interdittive a seguito degli elementi riscontrati nel corso di queste operazioni, con la previsione dell'audizione dei rappresentanti dell'impresa prima della loro emissione.

Ma il fattore di novità più importante è rappresentato dalla seconda edizione delle Linee Guida ex art. 16 del D.L. n. 39/2009, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 12 agosto 2010.

Il provvedimento aggiorna, senza abrogarla del tutto, la precedente versione, calibrata sulla "ricostruzione leggera", per adeguare il sistema di prevenzione alle nuove esigenze correlate alla più ampia e complessa fase della "**ricostruzione pesante**".

Fermo restando l'obbligo per le stazioni appaltanti di richiedere le informazioni antimafia ex art. 10 del D.P.R. n. 252/1998 nei riguardi di tutte le imprese affidatarie di appalti, subappalti e altri subcontratti connessi alla ricostruzione, tre sono i tratti di novità introdotti: -l'accentramento nella Prefettura dell'Aquila della competenza a rilasciare le informazioni "antimafia" per la ricostruzione, con gli apporti conoscitivi delle Prefetture del luogo di sede legale delle imprese; - l'istituzione presso le tre Prefetture del "cratere" (L'Aquila, Pescara e Teramo) degli elenchi delle imprese

Relazione sull'amministrazione della giustizia

operanti in settori connessi all'esecuzione degli appalti più a "rischio", nei cui confronti è stata preventivamente verificata l'assenza di ingerenze della criminalità organizzata (cd. "*white list*"); - l'introduzione di un procedimento di controllo e rilascio delle informazioni "antimafia" nei riguardi delle imprese straniere, prive di sede secondaria in Italia, per il tramite dei consentiti canali di collaborazione internazionale di polizia, così colmandosi una lacuna del D.P.R. n. 252/1998 segnalata proprio dalla Prefettura dell'Aquila.

Il "Modello L'Aquila" è stato aggiornato anche per quanto riguarda l'azione di controllo sulle imprese impegnate nella **ricostruzione privata**, finanziata con i contributi pubblici previsti dal D.L. n. 39/2009 e regolati nel *quantum* e nelle modalità di erogazione dalle successive Ordinanze di protezione civile adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per rendere più sistematica quest'attività, si è reso necessario mettere a punto un'innovativa cornice normativa del sistema dei controlli, che è stata trasfusa nella terza edizione delle Linee Guida, approvate dal Comitato Grandi Opere e pubblicate il 31 dicembre 2010, che mutuano solo in parte gli schemi pubblicistici, tendendo a valorizzare, anche ai fini sanzionatori, gli strumenti di natura contrattuale.

In questo senso, sono previsti: - un sistema di tracciabilità dei contributi pubblici erogati ai privati per il ripristino degli immobili inagibili (di livello B, C ed E), che non si limita ai rapporti tra il proprietario e l'impresa affidataria dei lavori, ma si estende all'intera "filiera" delle ditte impegnate nei lavori; - l'applicabilità di tale sistema di tracciamento anche ai rapporti già in essere e non ancora esauriti; - l'individuazione di clausole contrattuali che il privato proprietario deve inserire a garanzia degli obblighi di tracciabilità, pena la sospensione dell'erogazione del contributo da parte dei Comuni; - l'avvio di un calibrato sistema di controlli sulle imprese operanti per la ricostruzione privata, finalizzato a individuare le ditte infiltrate dalla criminalità organizzata; - l'emanazione da parte della Prefettura d'interdittive nei confronti delle imprese infiltrate; - l'obbligo per i privati di risolvere il contratto nei confronti delle imprese colpite da provvedimenti inibitori.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Va rimarcato che, per la prima volta nella storia dei processi di ricostruzione successivi a eventi calamitosi, si è introdotto un modello di controlli sui contratti di appalto di natura esclusivamente privatistica, ancorché finanziati con fondi pubblici.

Quanto ai **contesti economici “a rischio”**, il modello delineato dall'art. 16 del D.L. n. 39/2009 e attuato attraverso le Linee Guida e il D.M. 3 settembre 2009, prevede che l'attività di prevenzione si sviluppi lungo tre principali direttrici: - il monitoraggio dei contesti “a rischio” di ingerenze della criminalità organizzata; - il controllo sull'intera “filiera” delle imprese coinvolte nell'esecuzione di appalti pubblici, attraverso le informazioni ex art. 10 del D.P.R. n. 252/1998 (fase statica) e l'accesso ai cantieri (fase dinamica); - l'analisi delle situazioni anomale riscontrate.

Sul versante del monitoraggio, la Prefettura dell'Aquila ha avviato uno *screening* sui soggetti economici operanti nel settore, strettamente collegati all'esecuzione di opere e lavori per la ricostruzione, e cioè le discariche per lo smaltimento delle macerie derivanti da crolli e demolizioni e le cave per l'estrazione dei materiali necessari per la produzione del calcestruzzo, primo anello del cosiddetto “ciclo del cemento”.

L'esito degli accertamenti sui reali gestori dei siti in questione non ha evidenziato tentativi d'infiltrazione mafiosa nelle imprese che gestiscono i 24 siti individuati dalla Regione per lo smaltimento/trattamento delle macerie, mentre sono emersi elementi di preoccupazione per la tutela dell'ambiente: a seguito di sopralluoghi ben 6 dei 24 siti sono risultati inidonei allo smaltimento degli inerti e uno di questi è stato sottoposto a sequestro giudiziario per violazioni delle norme sull'ambiente.

Relativamente alle cave sono stati individuati e sottoposti a monitoraggio 42 siti dislocati nella Provincia, per i quali non sono emersi tentativi di infiltrazione mafiosa.

Alle iniziative appena descritte si aggiungono quelle sviluppate con riguardo alle compravendite di immobili e all'apertura e acquisizioni di attività commerciali, per verificare l'esistenza di tentativi di sodalizi criminali di radicarsi sul territorio dei Comuni del “cratere” e di profittare della debolezza dell'economia locale per aprire nuovi canali di riciclaggio di capitali di illecita provenienza.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Questi *screening*, destinati a essere ripetuti in maniera ciclica, hanno dato a oggi esiti sostanzialmente confortanti: persone fisiche e società sono, pressoché tutte, risultate estranee a dinamiche e ambiti riconducibili alla criminalità organizzata, salvo rari casi che formano ancora oggetto di approfondimenti di polizia giudiziaria.

Per quanto riguarda l'andamento della ricostruzione pubblica, va premesso che nel 2010 si è conclusa la ricostruzione "leggera" e contemporaneamente ha preso l'avvio la ricostruzione "pesante", dedicata al recupero dei centri storici e delle infrastrutture: lo spartiacque convenzionale tra le due fasi si ravvisa nella pubblicazione della seconda edizione delle Linee Guida del Comitato Grandi Opere avvenuta il 12 agosto 2010.

Su questa premessa, si può osservare che, in base ai dati desumibili dalle richieste di certificazione antimafia, sono state impegnate nella ricostruzione "leggera" complessivamente 1984 imprese, di cui il 43% provenienti dall'Abruzzo, soprattutto in regime di subappalto per l'alto contenuto tecnologico delle realizzazioni, e nella ricostruzione pesante, ad oggi, 222 imprese, di cui il 61,3% abruzzesi, quali aggiudicatarie delle commesse pubbliche che, peraltro, non raggiungono la soglia di valore per le procedure comunitarie.

Per la ricostruzione leggera sono state presentate dalle stazioni appaltanti complessivamente 2893 richieste di rilascio della certificazione antimafia nei confronti di 1984 ditte, mentre per la ricostruzione pesante le istanze pervenute, dal 12 agosto al 31 dicembre 2010, sono state 239 nei riguardi di 222 ditte.

I dati sopra riportati appaiono indicativi del passo più lento con il quale procede quest'ultima fase del processo di risanamento affidato alla mano pubblica.

Nei controlli sulle imprese impegnate nella filiera degli appalti pubblici, un capitolo importante della prevenzione delle infiltrazioni mafiose è quello attuato attraverso il rilascio delle **informazioni antimafia ex art. 10 del D.P.R. n. 252/1998**.

Pur trattandosi di un controllo "statico", volto a radiografare l'assetto dell'impresa al momento dell'aggiudicazione dell'appalto o della sub-

Relazione sull'amministrazione della giustizia

commessa, esso assolve un ruolo centrale di filtro, non limitandosi a un controllo sull'impresa e sulle persone fisiche, ma, per lo meno nei casi più meritevoli di attenzione, estendendosi al gruppo di imprese riconducibile a un unico centro di interesse e ai rapporti che esso intrattiene.

L'attenzione riservata a questo settore ha consentito di portare alla luce i reali assetti di controllo delle imprese impegnate nella ricostruzione pubblica e di verificare come in alcuni casi esse risalgano a società *off shore*, in relazione alle quali sono in corso gli opportuni approfondimenti consentiti dai canali di collaborazione internazionale di polizia.

Ad oggi, la Prefettura ha concluso il 76% dei procedimenti di rilascio delle informazioni antimafia nei riguardi di imprese impegnate nella ricostruzione "leggera" (2.209 procedimenti nei confronti di 1.514 imprese) e il 6% di quelle impegnate nella seconda fase della ricostruzione (14 procedimenti nei confronti di 12 imprese).

In particolare, durante il 2010 è stata definita la posizione di 1.265 imprese (345 delle quali con sede legale nella Provincia dell'Aquila), con:

- il rilascio del certificato "antimafia" nei confronti di 1.160 ditte;
- il rilascio del certificato "antimafia" con informazioni aggiuntive per 45 imprese, nei confronti delle quali non sono emersi elementi di contatto con la criminalità organizzata, ma situazioni meritevoli di essere conosciute dalla stazione appaltante anche per i riflessi sul piano della trasparenza dell'azione amministrativa;
- l'emissione di **37 informazioni "atipiche"** nei confronti di imprese nei cui riguardi non è stato possibile accertare, al livello di probabilità richiesto per le informazioni antimafia, l'esistenza di tentativi di infiltrazione, ma sono comunque emerse sia situazioni di contatto, sia l'esistenza di pregiudizi per reati contro la pubblica amministrazione;
- l'emissione di **14 interdittive**, tre delle quali hanno riguardato imprese della Provincia dell'Aquila.

Una lettura complessiva dei dati relativi alle interdittive antimafia e alle informazioni "atipiche" emesse nello scorso biennio consente di sviluppare un'analisi dei tentativi di ingerenze criminali emersi nella ricostruzione pubblica, in rapporto al numero complessivo delle imprese impegnate in

Relazione sull'amministrazione della giustizia

quello che può correttamente definirsi il più grande “macro-cantiere” d'Europa. Sotto questa ottica, il fenomeno – che senz'altro esiste – appare ancora connotato da dimensioni circoscritte: i 17 casi di ingerenze criminali accertati costituiscono oggi l'**1,1%** del totale delle imprese la cui posizione è stata già definita (1.526).

Occorre, peraltro, sottolineare che i provvedimenti interdittivi hanno portato alla luce tentativi di infiltrazione nella ricostruzione da parte di tutte le principali consorterie criminali, fra le quali imprese legate alla “sacra corona unita” leccese, imprese colluse con sodalizi di stampo camorristico o con il “clan dei Casalesi” e imprese di cui sono stati accertati legami con “cosa nostra”; la consorteria criminale più attiva appare essere al momento la “*ndrangheta*”, che ha tentato di ingerirsi nel circuito dei subappalti attraverso imprese legate a “*ndrine*” operanti nell'Italia Settentrionale.

Va dato atto che i pur sofisticati tentativi di acquisizione e penetrazione hanno trovato un ostacolo proprio nelle severe norme di controllo, anche antimafia, che regolano gli appalti pubblici e che richiedono chiarezza e immediata identificazione dei destinatari del denaro pubblico.

In un caso specifico il TAR Abruzzo ha annullato l'interdittiva.

A sua volta, la Procura della Repubblica dell'Aquila ha richiesto nei confronti dei titolari di talune ditte colpite da interdittive o informazioni atipiche le misure di prevenzione patrimoniale *ex artt. 2-bis e 2-ter* della legge n. 575/1965.

Il momento dinamico dei controlli antimafia viene esercitato sulla fase dell'esecuzione degli appalti pubblici attraverso gli **accessi ai cantieri** compiuti dal Gruppo Interforze costituito presso la Prefettura.

Con la conclusione dei diversi progetti gestiti dal Dipartimento della Protezione Civile, l'attenzione si è focalizzata sui cantieri attivati da diversi Enti, tra cui le Amministrazioni Locali, destinati a recitare un ruolo fondamentale come soggetti attuatori della ricostruzione “pesante”.

Al momento, non sono stati rilevati tentativi di infiltrazioni mafiose. Nondimeno, grazie a tali attività ispettive sono stati individuati taluni casi di subappalto non autorizzato, per i quali sono state deferite altrettante imprese.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Un'importante sperimentazione introdotta dalla seconda edizione delle Linee Guida è rappresentata dall'istituzione delle “*white list*”, cioè degli elenchi di prestatori e fornitori di beni e servizio, operanti in alcuni settori a rischio, nei confronti dei quali è stata preventivamente verificata l'assenza di tentativi di inquinamenti mafiosi. Tale sperimentazione è attualmente circoscritta alle imprese delle tre Province del “cratere” e vuole costituire un'anticipazione di un sistema che dovrebbe entrare a regime in una chiave più generale allorquando sarà emanato il D.P.C.M. previsto dall'art. 16, comma 5 del D.L. n. 39/2009.

La terza edizione delle Linee Guida ha precisato che l'iscrizione nella “*white list*” esonera la stazione appaltante dall'obbligo di richiedere la certificazione antimafia: ciò dovrebbe incoraggiare l'imprenditoria locale a avvalersi di questa facoltà che finora ha conosciuto solo un modesto successo (nel corso del 2010 sono pervenute solo 33 istanze).

L'attività della Prefettura di prevenzione delle infiltrazioni mafiose riguarda inoltre gli appalti e i rapporti economici con la pubblica amministrazione non connessi alla ricostruzione, mediante le opportune interdittive e informazioni “atipiche”.

In questo contesto, va sottolineata la proficua **collaborazione** instauratasi, nel rispetto dei reciproci ruoli, con l'Autorità Giudiziaria, in particolare con la Procura della Repubblica dell'Aquila, la Direzione Distrettuale e la Direzione Nazionale Antimafia, cui la Prefettura trasmette tutti i provvedimenti e le notizie di rilievo, ricevendo, a sua volta, informazioni ed elementi di notizia che vengono poi partecipati alle Prefetture direttamente interessate.

In definitiva, i moduli di contrasto contro il rischio di infiltrazioni mafiose nella ricostruzione “pesante”, sia pubblica che privata, risultano razionali ed efficaci.

La guardia dello Stato (Prefettura e DDA della Procura della Repubblica dell'Aquila) è alta e sono certo che resterà alta.

VIII. I Giudici di pace.

Prendendo spunto dall'attività svolta dalla Presidenza della Corte e dal Consiglio giudiziario in riferimento alle tabelle di composizione dei Giudici

Relazione sull'amministrazione della giustizia

di pace del distretto per il triennio 2009-2011, va evidenziato come ci si è determinati, comparando i dati relativi al flusso degli affari nei settori civile e penale, in direzione di una sensibile riduzione, per diversi uffici, del numero delle udienze, civili e penali, perché eccessivo in relazione alla valutazione comparata delle sopravvenienze, delle pendenze e del numero dei procedimenti definiti. A conferma, quindi, di piante organiche di uffici che, pur con perduranti scoperture, rimangono distribuiti sul territorio in modo disomogeneo e poco razionale.

L'analisi svolta ha fatto emergere con chiarezza la necessità di una ridistribuzione delle risorse, operando un riequilibrio tra gli uffici caratterizzati da carichi di lavoro esigui (tanti) e gli uffici (pochi e bene individuati) ove si registrano condizioni di effettivo disagio operativo.

Sembra indifferibile, pertanto, mettere mano con coraggio a una riforma della Magistratura di pace e, più in generale, di quella onoraria che preveda innanzi tutto una radicale e razionale rivisitazione delle piante organiche del personale giudiziario e amministrativo in relazione al carico annuo e alle pendenze dei procedimenti, al fine di garantire tempi e modi omogenei di amministrazione della giurisdizione "di prossimità" di tipo semplificato sull'intero territorio, anche in vista di un serio contenimento della spesa pubblica.

Con riguardo agli specifici contenuti della giurisdizione dei giudici di pace del distretto, l'andamento del contenzioso è sostanzialmente stabile e ha riguardato prevalentemente la materia delle opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni e quella del risarcimento danni da circolazione stradale, senza evidenziare casi numericamente rilevanti di procedimenti seriali.

Si conferma altresì il frequente ricorso, specie negli uffici di dimensioni più modeste, all'attività stragiudiziale di risoluzione bonaria di problematiche di lieve entità: mediazione, questa, che evita l'instaurarsi di contenziosi per fatti bagatellari.

Merita plauso la recente iniziativa legislativa (art. 1 D.L. 29 dicembre 2010, n. 225: c.d. "*milleproroghe*") diretta alla proroga delle funzioni dei giudici il cui mandato sarebbe scaduto il 31 dicembre scorso e per i quali non era consentita un'ulteriore conferma: si è così evitata la dispersione del

Relazione sull'amministrazione della giustizia

sapere professionale di una larga categoria di magistrati onorari, almeno fino alla tanto attesa riforma organica della magistratura ausiliaria.

Una speciale menzione merita la situazione in cui versa l'Ufficio del **Giudice di pace dell'Aquila**.

A seguito del sisma del 6 aprile 2009 la sede divenne inagibile, sicché solo nel giugno 2009 si rese possibile il recupero dei fascicoli e del materiale ancora utilizzabile (mobili, computer ecc.), per trasferirli e custodirli in via provvisoria in un vicino edificio che divenne anche la sede precaria, sebbene i locali non avessero alcun requisito, igienico e strutturale per essere adibiti a tale funzione.

La ripresa effettiva dell'attività istituzionale, sebbene in condizioni ambientali di estremo disagio, avvenne peraltro in modo regolare quanto alle udienze a partire dal 15 settembre 2009. Il merito va attribuito, in specie, al personale amministrativo che, fornendo prova di grande coraggio, si dimostrò subito fortemente motivato alla ripresa del lavoro.

Tale situazione si è protratta fino a luglio 2010, quando l'Ufficio è stato finalmente trasferito, pure in via provvisoria, presso la sede del T.A.R., in ambiente sicuramente più idoneo e confortevole sia per il personale che per l'utenza.

Ad oggi restano in servizio solo tre giudici a garantire il corretto svolgimento dell'attività giudiziaria, atteso che l'organico non è stato reintegrato, mentre, data la carenza di giudici effettivi e al fine di garantire comunque il servizio giudiziario, a due di essi è stata anche assegnata la reggenza degli Uffici del Giudice di Pace di Montereale e di Capestrano.

Dopo il sisma, a causa dello stesso e per le intervenute modifiche al versamento del contributo unificato, in sede civile si è verificato un calo fisiologico nelle iscrizioni a ruolo, che, tuttavia, in tempi recenti si va riposizionando sui valori precedenti.

Il contenzioso penale, invece, non ha subito variazioni rilevanti.

Preme, comunque, evidenziare come la critica situazione ambientale e funzionale dell'Ufficio del Giudice di pace dell'Aquila, protrattasi fino a luglio 2010, e l'esiguo numero dei giudici in organico, non hanno mai inficiato la qualità del servizio reso, poiché, merito anche della disponibilità e

Relazione sull'amministrazione della giustizia

collaborazione del personale amministrativo, ci si è adoperati in ogni modo per ottenere il conseguimento degli obiettivi di massima efficienza.

IX. Le “*Best Practices*”.

Nel distretto abruzzese, anche a seguito dei noti eventi sismici e della conseguente necessità di ripristinare sul piano organizzativo e funzionale l'efficienza gravemente compromessa degli uffici giudiziari, non solo distrettuali, è stato dato un continuo e convinto impulso allo sviluppo di “*buone prassi metodologiche e operative*” in varie direzioni (servizio all'utenza, riorganizzazione delle cancellerie, processo telematico, protocolli d'udienza ecc.)

Gli obiettivi di fondo sono stati perseguiti individuando esperienze virtuose e percorsi condivisi di programmazione degli interventi, mediante un metodo di lavoro costantemente teso a valorizzare il contributo paritario e la complementarità dei ruoli di tutti i soggetti coinvolti nell'esercizio della giurisdizione (magistrati, avvocati, personale amministrativo).

IX.1. Le prassi virtuose e i protocolli di udienza.

Sull'onda delle esperienze maturate in altri contesti giudiziari è stata avviata, innanzi tutto, la stagione dei “*protocolli di udienza*”, finalizzati a regolare le modalità di svolgimento delle attività procedurali e a diffondere le prassi applicative ritenute più idonee alla razionalizzazione e all'accelerazione dei tempi dei processi. E ciò con particolare riguardo al processo penale, al fine di favorire uno svolgimento più ordinato e proficuo delle udienze e di superare (almeno in parte) il grave disagio esistente, di migliorare la qualità della procedura, di tutelare la riservatezza dei soggetti coinvolti e di ridurre i tempi di attesa delle parti e dei testimoni.

La diffusa applicazione dei protocolli trova spiegazione nell'ormai acquisita consapevolezza che le risorse umane e materiali degli uffici sono drammaticamente insufficienti e che, per fronteggiare l'emergenza, è indispensabile un ripensamento dell'organizzazione del lavoro e delle relazioni fra magistrati, avvocati e personale amministrativo, nel tentativo di fornire il miglior servizio possibile, contemperando le esigenze dei diversi operatori e le risorse a disposizione.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Tanto l'innovazione tecnologica quanto l'informatica giuridica, ausilio imprescindibile, entrambe, per la formazione di "prassi virtuose" e "protocolli di procedura", cooperano, infatti, nella realizzazione dell'obiettivo di razionalizzare la macchina processuale e di ottimizzare il servizio giustizia nella società moderna.

Tra i più recenti, s'indicano i protocolli per la gestione delle udienze penali della Corte d'appello di L'Aquila e del Tribunale di Chieti, stipulati nello scorso mese di dicembre con la convinta adesione sia dei Consigli degli Ordini Forensi che delle Camere Penali abruzzesi.

Espressione di un approccio metodologico nuovo a questi temi è stata anche l'assemblea dei magistrati in rappresentanza dei giudici civili del distretto, svoltasi il 23 novembre 2010 negli uffici della Presidenza della Corte, nella quale, all'esito di un ampio dibattito, si sono elaborate, all'unanimità, talune **"linee guida in materia di improcedibilità delle opposizioni a decreto ingiuntivo"**, a seguito della nota sentenza delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione n. 19246 del 2010.

In quella sede, si è premesso che scopo della riunione era quello di individuare le migliori prassi operative ed organizzative degli uffici giudiziari del distretto in ordine ai problemi applicativi insorti a seguito di tale sentenza; si è ricordato che l'art. 6 Cedu e la giurisprudenza delle Corti europee di Strasburgo e di Lussemburgo convergono sul principio per cui una nuova lettura, da parte della giurisprudenza nazionale, di una norma processuale non possa condurre a un'interpretazione della stessa in termini che non fossero ragionevolmente prevedibili e conoscibili dalla parte, la quale si fosse in precedenza attenuta, per le forme e per i termini dell'atto, al consolidato "diritto vivente" all'epoca vigente. Si è avvertito che va perseguito in via prioritaria l'obiettivo di salvaguardare la validità delle attività processuali compiute nel regime di "diritto vivente" all'epoca incontrastatamente vigente, anche in ossequio al principio costituzionale della ragionevole durata dei processi. Si è quindi segnalata l'opportunità che i giudici dei Tribunali del distretto, a prescindere dai diversi percorsi ermeneutici cui vorranno richiamarsi, decidano sulla questione pregiudiziale d'improcedibilità delle opposizioni a decreto ingiuntivo pendenti, con sentenza e unitamente al merito, invitandoli peraltro ad adottare le

Relazione sull'amministrazione della giustizia

conseguenti - "virtuose" - prassi applicative e organizzatorie, in coerenza con le premesse suesposte e nel rispetto sia della fondamentale garanzia del diritto della parte a un processo "equo" che del canone costituzionale della ragionevole durata dei processi.

Passando, a questo punto, in rapida rassegna i modelli innovativi sperimentati in Abruzzo, in relazione ai risultati ottenuti, si segnalano, in particolare, le esperienze virtuose realizzate nell'ultimo anno dalla Corte d'appello di L'Aquila e, per gli uffici di primo grado, dai Tribunali di Pescara e Teramo, mentre esperienze interessanti hanno preso l'avvio anche in altri Tribunali.

IX.2. Il sito *web*.

Nella prospettiva di una complessiva, migliore strutturazione e fruizione dei servizi dell'ufficio, è stato realizzato ed è pienamente operativo il sito *web* della Corte di appello (www.giustizia.abruzzo.it), accessibile gratuitamente, recependosi così esperienze già consolidate in altri uffici e idonee al perseguimento di plurimi obiettivi nel campo della comunicazione.

La finalità principale è quella di rendere facilmente accessibili al "pubblico" le informazioni relative all'operatività della Corte e degli uffici giudiziari del distretto, comunicando all'esterno le competenze istituzionali, l'ubicazione e l'operatività dei singoli uffici, nonché diffondendo in modo tempestivo e capillare informazioni qualificate agli utenti, al fine di favorire le modalità di contatto fra i cittadini e il servizio giustizia.

Può essere assicurato, inoltre, un contatto sempre attivo con il "pubblico specializzato" degli Avvocati, i quali possono conoscere i ruoli e lo svolgimento delle udienze e seguire, in tempo reale, l'esito delle stesse.

Parimenti largo è l'utilizzo del sito per la partecipazione agli incontri di formazione decentrata e per la diffusione delle relazioni di base.

D'altra parte, vengono attivati, di volta in volta, i servizi procedurali informatizzati in vari settori amministrativi, come per l'organizzazione e lo svolgimento dell'esame per la professione di Avvocato e per gli adempimenti richiesti in occasione delle competizioni elettorali.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Il sito, oltre a fornire un servizio aggiornato delle novità giurisprudenziali a livello nazionale, sarà altresì utilizzato per la creazione di una banca dati specializzata della giurisprudenza abruzzese, a disposizione dei magistrati e degli avvocati del distretto, in modo da migliorare la qualità del lavoro, la tendenziale uniformità delle soluzioni interpretative e la tempestività dell'informazione.

IX.3. La banca dati della “*Giurisprudenza Abruzzese*”.

La Corte d'Appello, con l'ausilio dell'Ufficio dei Referenti per la Formazione decentrata e dell'Agenzia Giuffrè di Teramo, ha predisposto - all'esito di un percorso di studio e di approfondimento di molteplici questioni di carattere tecnico e operativo - un progetto per la realizzazione della banca dati della “*Giurisprudenza Abruzzese*”, sulla scia di una lodevole iniziativa locale: la banca dati della “*Giurisprudenza Teramana*” diretta alla diffusione delle più rilevanti prassi giurisprudenziali di quel Tribunale.

Il più ampio disegno di estensione del modello e l'ambizioso traguardo della istituzione di una più larga banca dati, che rechi la rassegna della giurisprudenza elaborata da tutti gli uffici giudiziari del distretto, sta per essere raggiunto in tempi brevi, dopo l'istituzione del sito *web* della Corte d'appello, non disperdendo e anzi estendendo le sinergie professionali che hanno finora, così bene e intelligentemente, operato nel territorio teramano.

L'iniziativa costituisce, per novità di contenuti e di obiettivi, un “progetto pilota” a livello nazionale, proponendosi di realizzare un sistema permanente di raccolta e pubblicazione *on line* dei provvedimenti di rilievo dei magistrati del distretto, attraverso il quale gli operatori del diritto potranno conoscere lo stato della relativa giurisprudenza e seguirne “in tempo reale” gli orientamenti e l'evoluzione.

La buona riuscita dell'iniziativa postula che essa sia condivisa dagli operatori e che rappresenti per tutti un patrimonio da accrescere e tutelare, poiché le sfide della modernità e della buona organizzazione impongono progetti innovativi, tecnologicamente fruibili e perciò credibili.

E' previsto il coinvolgimento, a diversi livelli (secondo un adeguato riparto di competenze), di tutti gli uffici giudiziari distretto, del

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Coordinamento dei Consigli degli Ordini Forensi d'Abruzzo, della Facoltà di Giurisprudenza e della Scuola di specializzazione per le professioni legali presso l'Università di Teramo, della rivista giuridica "PQM".

Il successo dell'iniziativa (che - come ogni progetto sperimentale - va considerato un *work in progress*) necessita soprattutto della collaborazione di tutti i magistrati, i quali devono contribuire all'implementazione della banca dati attraverso la periodica selezione e trasmissione alla stessa (per mezzo di un agile percorso informatico predisposto dalla Giuffrè) dei propri provvedimenti, che verranno pubblicati e diffusi e, oltre a implementare la banca dati, saranno, se di speciale rilievo, anche messi in evidenza in appositi spazi del sito *web* della Corte d'appello.

Sono state individuate - all'interno di ogni ufficio - le figure dei "magistrati referenti", ai quali è assegnato il ruolo di impulso, garanzia e filtro dei provvedimenti da destinare al circuito informatico.

Viene attribuito, nel contempo, un ruolo importante all'Avvocatura abruzzese e all'Università di Teramo, coinvolgendone in via diretta i rappresentanti sia nella fase di massimazione o annotazione dei provvedimenti destinati alla pubblicazione, sia nelle decisioni editoriali del Comitato di redazione, del quale fanno parte, auspicandosi che la collaborazione dei giovani professionisti possa essere agevolata dal riconoscimento di crediti formativi.

Si è ritenuto importante coinvolgere nell'iniziativa anche il comitato di redazione e i collaboratori della rivista giuridica "PQM", in modo da creare una proficua osmosi tra la pubblicazione *on line* e quella cartacea e al fine di conferire ulteriore pubblicità alle decisioni di maggiore rilievo e garantire uno scambio prezioso di esperienze e contributi.

E' altresì prevista la partecipazione diretta dell'Ufficio dei Referenti per la Formazione Decentrata, considerato che la banca dati, offrendo un punto di osservazione privilegiato e costante degli orientamenti della giurisprudenza abruzzese nei diversi settori, può fornire utili stimoli e suggestioni per il confronto e l'approfondimento attraverso l'organizzazione di appositi incontri di studio su questioni e prassi di rilievo.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

In un periodo in cui l'organizzazione della giustizia è resa sempre più difficile dalla scarsità di risorse, appare fondamentale rendere l'impegno quotidiano del singolo magistrato visibile, fruibile e apprezzabile dal pubblico e dagli altri professionisti del settore.

In questo senso il progetto è destinato a diventare un bene e un valore per i magistrati del distretto, i quali possono sentirsene orgogliosamente titolari, perché rappresenta il veicolo di affermazione tangibile del loro impegno nell'amministrazione della giustizia: anche con esso i magistrati possono divenire artefici di un "rinnovamento" che si ponga come punto di riferimento nel panorama regionale e nazionale.

Occorre che tutti i magistrati, anche quelli con funzioni direttive e semidirettive, collaborino al progetto, essendo noto che le valutazioni di professionalità si fondano anche sui parametri della qualità dei provvedimenti emessi e della pubblicazione degli stessi, oltre che su ulteriori produzioni scientifiche.

Con la "*Giurisprudenza Abruzzese*" si offre la possibilità di un notevole vantaggio sotto il predetto profilo, perché la pubblicazione in banca dati e/o sul sito *web* della Corte sarà certamente utile nel senso sopra indicato, dovendo il Consiglio Giudiziario prima e il C.S.M. poi tenerne debitamente conto in sede di valutazioni di professionalità.

La qualità della giurisdizione, soprattutto in tempi caratterizzati da aspra conflittualità delle parti e complessità delle fonti, è un valore aggiunto per l'economia e per la società, che questo progetto intende implementare migliorando i contenuti e l'uniformità della giurisprudenza nel distretto, in funzione della progressiva formazione di prassi applicative condivise e del consolidamento di un più moderno costume giudiziario.

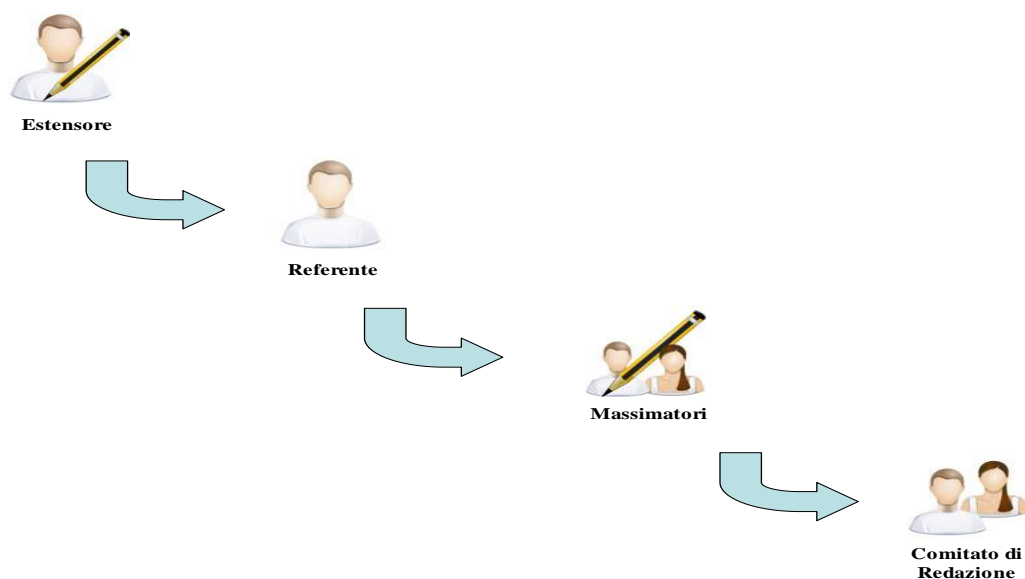
Con particolare riguardo ai dirigenti osservo che la sfida impone una risposta puntuale e rigorosa: è fondamentale che essi vigilino sulla fattività del contributo dei singoli colleghi, che non deve rappresentare un'incombenza in più, bensì un'occasione di crescita e confronto, l'affermazione di un'identità nell'esercizio della giurisdizione, la scelta di un modello di magistrato che si misura con i propri provvedimenti e con la produzione giuridica dell'intero distretto.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Per i provvedimenti di particolare rilevanza l'archivio della *Giurisprudenza Abruzzese* avrà uno specifico collegamento col sito *web* della Corte, essendosi programmato un apposito spazio *on line* di aggiornamento e approfondimento giuridico, oltre a specifici *link* con la rivista quadrimestrale *PQM* e con la Scuola di specializzazione per le professioni legali dell'Università di Teramo.

Il positivo esito di questa iniziativa, infine, consentirebbe di sviluppare ipotesi di collaborazione anche con altre realtà editoriali, come la rivista “*Giurisprudenza di Merito*”, pure edita da Giuffrè e diretta dal dott. Ciro Riviezzo.

Procedura standard di inserimento delle sentenze



IX.4. Il processo civile telematico.

Il conseguimento degli obiettivi sopra delineati potrà trovare valido supporto nelle opportunità offerte dal “*processo civile telematico*”, per la cui prima attuazione in forma integrale sono stati scelti dal Ministro della Giustizia, fin dal dicembre 2009, gli uffici giudiziari dell'Aquila.

Il successo dell'iniziativa postula, quale condizione imprescindibile, la coerente cooperazione del Foro, rispetto alla quale può già formularsi una

Relazione sull'amministrazione della giustizia

previsione largamente positiva, in ragione dell'interesse suscitato da tale iniziativa presso gli organi rappresentativi dell'Avvocatura aquilana ed abruzzese in generale.

Detto interesse, infatti, ha trovato riscontro sia nelle fruttuose relazioni intessute dal Consiglio dell'Ordine forense dell'Aquila con quello di Milano, ove la sperimentazione è già in corso, sia nel concreto avvio delle attività di supporto logistico, prima fra tutte la costituzione del cosiddetto "punto di accesso", per il quale il locale Consiglio dell'Ordine ha già stipulato il relativo contratto con primaria società di riferimento del settore.

L'Ordine forense dell'Aquila, attraverso la Lextel S.p.a., è infatti dotato di tutti gli accessi telematici. Inoltre, ogni avvocato aquilano è titolare di PEC e l'Ordine sta provvedendo a fornire gratuitamente per tre anni agli iscritti le chiavette USB per il collegamento *polisweb*, confidando che tutti i professionisti, o quasi, comincino a farne uso costante snellendo il lavoro delle cancellerie.

Ulteriore presupposto per il sollecito avvio e per la riuscita del progetto non può che identificarsi nella predisposizione di un adeguato programma di intervento didattico per gli "utenti", a partire dalla cancellerie per proseguire con i magistrati ed ovviamente, con gli avvocati.

Anche tale criticità non desta oggi serie preoccupazioni a fronte delle rassicurazioni fornite dal D.G.S.I.A. circa la costituzione di uno *staff* per la didattica e per l'assistenza operativa. Infatti, il distretto abruzzese è già tutto migrato per quanto riguarda il sistema SICID e SIECIC, mentre entro febbraio 2011 è prevista la sperimentazione del deposito e delle notifiche telematiche, sia per la Corte che per il Tribunale, con il coinvolgimento degli avvocati sperimentatori, delle cancellerie e dei giudici.

Come appresso si dirà, si stanno già sperimentando, fin da quest'anno, presso il Tribunale di Teramo talune prassi informatiche complementari al processo telematico (ad esempio, per il rilascio di copia degli atti ai difensori), grazie all'ausilio di banche locali e del CNF.

IX.5. La trasmissione su supporto informatico delle sentenze.

Si tratta di un'interessante modalità per la "lavorazione" su supporto informatico delle sentenze appellate, in vista dell'inserimento sui registri

Relazione sull'amministrazione della giustizia

generali dei dati utili per la gestione del processo nella fase di secondo grado (es.: generalità degli imputati, domicilio degli stessi, imputazioni, difensori ecc.).

L'iniziativa è stata avviata prendendo spunto dall'analogo progetto ideato dalla Procura Generale della Repubblica presso questa Corte, la quale, nell'ambito dei progetti proposti dai singoli uffici giudiziari per la riorganizzazione dei processi lavorativi e l'ottimizzazione delle risorse della Regione Abruzzo, ha proposto un miglioramento nell'utilizzo della posta elettronica certificata e firma digitale, al fine di risparmiare tempo e risorse nell'invio delle sentenze al visto da parte dei Tribunali, Sezioni distaccate e GdP (circa 55 uffici).

In pratica, il flusso documentale dagli uffici giudicanti di primo grado verrà ottimizzato e reso più spedito mediante l'invio delle sentenze in formato *.pdf* con una casella PEC, da smistare ai magistrati competenti per il visto tramite posta elettronica.

Il medesimo *file* sarà poi trasmesso in Corte di appello dagli uffici di primo grado del distretto (esclusi gli uffici del giudice di pace), limitatamente alle sentenze che sono state impugnate dalle parti.

L'attuazione del progetto, già ammesso al finanziamento europeo, è *in itinere*, in fase di analisi da parte delle imprese aggiudicatrici dell'appalto, da cui scaturirà la mappatura attuale delle attività e dei soggetti interessati, al fine di redigere il piano operativo.

Si tratta di una decisa innovazione per la Corte d'appello, perché una diversa organizzazione nella trasmissione delle sentenze civili e penali di primo grado mediante la posta elettronica certificata consente ai giudici e alla cancelleria di appello di avere a disposizione i dati di rilievo della prima decisione in formato elettronico, evitandosi così la rinnovata trascrizione di quelle parti che costituiscono parte essenziale della sentenza di secondo grado.

IX.6. L'Ufficio di Relazioni con il Pubblico (URP).

L'istituzione degli Uffici di Relazioni con il Pubblico è stata oggetto di particolare considerazione da parte del CSM con la recente circolare del 26 luglio 2010.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

E' in procinto di essere attivato anche nell'area di Bazzano (all'interno della quale sta per essere ultimata a cura del Dipartimento della Protezione Civile un'ulteriore struttura modulare di circa 120 mq.) l'Ufficio di Relazioni con il Pubblico, che sarà costituito da un servizio di *front-office*, diretto a fornire all'utenza le corrette informazioni in merito agli atti e allo stato dei procedimenti e alle modalità di erogazione dei servizi, nonché a consentire il deposito di istanze e il rilascio di atti e certificazioni richiesti, partendo da un *vademecum* di immediata e semplice consultazione e sulla base dei dati forniti da un competente *back-office*.

Ulteriore finalità del progetto è - ovviamente - quella di far svolgere alle cancellerie le quotidiane attività (caricamento dati e annotazioni nei registri, predisposizione di atti, ricerche, rapporti telefonici con altri uffici ecc.) senza il pressante accesso dell'utenza, qualificata e non, negli uffici, a meno che questa, per esigenze particolari (visione fascicoli, deposito atti ecc.), non debba necessariamente recarsi nelle cancellerie e segreterie.

Il progetto organizzativo (obiettivi, percorsi, attività, personale) è stato ampiamente discusso e condiviso dai dirigenti dei vari uffici interessati deliberandosene l'immediata sperimentazione, nella comune consapevolezza che i rapporti con i cittadini e con l'utenza qualificata devono essere connotati da un senso di amichevole accessibilità e fiducia nei confronti dell'amministrazione della Giustizia.

In tale ottica, aspetti quali l'accoglienza, l'ascolto, l'informazione, l'accompagnamento e l'aiuto nei percorsi giudiziari devono essere curati al fine di attivare negli utenti l'immagine di un servizio erogato con attenzione, celerità e qualità.

IX.7. L'asilo nido.

La Corte d'Appello di L'Aquila ha partecipato al bando di gara per i progetti pilota "*Nidi PA*", nella considerazione che la presenza di un asilo nido nella zona di Bazzano potesse rappresentare un'opportunità per questo territorio, nel quale, a seguito del sisma, si sono registrate enormi difficoltà nel reperimento, in generale, di servizi destinati alla collettività e, in particolare, nell'ambito sociale, a causa della inagibilità dei locali ove essi erano ubicati.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

La geografia della città, delle frazioni e dei comuni limitrofi è stata ridisegnata in funzione della diversa ubicazione di uffici pubblici, Università, attività commerciali e artigianali e, non da ultimo, degli insediamenti del piano CASE e MAP.

L'attuale localizzazione degli uffici giudiziari è ubicata nella frazione di Bazzano e l'area circostante è caratterizzata dalla presenza della Camera di Commercio, dell'Archivio di Stato e dell'Università, di molteplici attività commerciali e artigianali, mentre, sia a Bazzano che nelle frazioni immediatamente vicine (S. Elia, Paganica), sono presenti insediamenti del piano CASE con migliaia di persone ivi dimoranti.

Nell'area circostante vi sono spazi che ben potrebbero essere utilizzati per la realizzazione di un MUSP da destinare ad asilo nido, riservato ai figli dei dipendenti sia dei diversi uffici giudiziari del capoluogo di regione sia degli altri enti che intendono consorzarsi, spazi da sottoporre all'esame degli organi tecnico-amministrativi dell'ente locale.

L'attivazione di un "nido PA" a servizio dei locali uffici giudiziari, degli uffici pubblici limitrofi, dell'utenza specializzata (Avvocati) e delle numerose attività commerciali, industriali e artigianali insistenti nella zona, risponderebbe al raggiungimento di una serie di obiettivi in punto d'integrazione della pubblica amministrazione, in particolare dell'amministrazione della giustizia, col territorio.

Il progetto, che – allo stato – non sembra avere ricevuto una valida considerazione da parte della burocrazia ministeriale, è all'esame dei competenti organi dell'ente locale.

IX.8. L'informatizzazione e le "buone prassi" del Tribunale di Pescara.

La formazione delle tabelle di composizione dell'ufficio per il triennio 2009/2011 è stata frutto di una seria riflessione sulle pendenze, sui flussi e sulla produzione complessiva e individuale dei magistrati.

Nel settore civile l'effettiva distribuzione in base alla materia, piuttosto che un'indifferenziata ripartizione dei carichi, per erodere l'arretrato, ha impegnato le cancellerie nell'operazione di riassegnazione di tutte le cause e di ricostituzione dei ruoli secondo criteri di specializzazione, anche se ha

Relazione sull'amministrazione della giustizia

rallentato nella fase iniziale la produzione dei magistrati per l'intervenuto mutamento del giudice.

Nel settore penale l'andamento è stato stabile; in particolare, l'ufficio GIP/GUP, con un carico qualitativo e quantitativo enorme, ha fatto fronte adeguatamente e senza discontinuità agli impegni giurisdizionali.

Dalla disamina dei dati statistici emerge dunque una situazione attuale di stabilità ma altresì che una riduzione apprezzabile delle pendenze nel settore civile come in quello penale è possibile solo con un'adeguata organizzazione, frutto di una serie di **prassi virtuose** di tipo metodologico e applicativo, fra le quali sono state attivate le seguenti:

- l'Osservatorio sulla Giustizia civile, già operativo sin dal 2007, grazie al quale è stato possibile avviare una costante riflessione circa l'organizzazione del lavoro, le relazioni fra uffici giudiziari e Avvocatura, in rapporto alle esigenze e alle urgenze che si sono verificate in quel settore;

- il Protocollo per le udienze civili di cognizione ordinaria, approvato nel 2009 e applicato lungo le linee direttrici dell'utilizzo dello strumento informatico del *polisweb*, dell'iscrizione dei procedimenti mediante codice a barre, della redazione informatizzata dei verbali di udienza, della suddivisione dell'udienza secondo fasce orarie e con l'applicazione del c.d. "*mucchio*" per la chiamata dei singoli procedimenti, dello scioglimento delle ordinanze di ammissione dei mezzi di prova direttamente in udienza, del ricorso degli avvocati alla citazione testimoniale mediante notifica diretta, della formazione di gruppi di magistrati specializzati, del monitoraggio periodico delle pendenze, delle corsie preferenziali per le "vecchie cause", dell'incremento delle decisioni a seguito di discussione orale *ex art. 281-sexies c.p.c.*, dell'utilizzo proficuo dei giudici onorari;

- i modelli per la nomina del c.t.u., che agevolano il lavoro delle cancellerie prevedendo la trasmissione degli elaborati del c.t.u. e dei consulenti di parte mediante posta elettronica e/o fax anche per il vecchio rito;

- la gestione informatica dei verbali di udienza e dei provvedimenti resi dal giudice in udienza;

- la gestione informatica degli albi dei c.t.u. e degli incarichi;

Relazione sull'amministrazione della giustizia

- la gestione informatica dei fallimenti e delle esecuzioni, mediante sistemi di consultazione e rilevazione che consentono di rendere effettivi i controlli su ciascuna procedura esecutiva o concorsuale, l'attuazione della contabilità di atti e provvedimenti *on line* con un sistema di protezione garantito, la scannerizzazione degli atti dei procedimenti ad opera di personale esterno convenzionato;

- l'Osservatorio sulla Giustizia del lavoro e il Protocollo per i processi del lavoro, nell'ambito del quale sono state indicate modalità operative preordinate a uniformare le prassi applicative, a velocizzare i tempi di definizione dei processi e gli adempimenti di cancelleria, a promuovere la qualità dei rapporti con gli operatori del diritto;

- l'Osservatorio sulla Giustizia penale, che prevede fra gli obiettivi le comunicazioni e/o notificazioni di atti giudiziari mediante PEC, intesa come strumento di trasmissione telematica, e talune modalità idonee a garantire uno *standard* minimo di efficienza nello svolgimento e nella gestione delle udienze penali, monocratiche e collegiali, fra le quali risultano già attuate le seguenti: - l'udienza di smistamento del processo è individuata subito dopo l'ordinanza di ammissione dei mezzi di prova; - le udienze istruttorie con citazione dei testi sono programmate con frequenza settimanale o mensile, a seconda della complessità del processo, del numero degli imputati, delle imputazioni e dei testi, sentito il P.M. professionale di udienza; - d'intesa con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati è prevista la turnazione dei difensori di ufficio nei giorni i cui si tiene udienza; - allo scopo di ridurre i tempi del deposito delle fonoregistrazioni, ciascun magistrato è munito di *password* per l'accesso al portale CGS con la possibilità di controllare la trascrizione e scaricare i verbali delle trascrizioni in tempo reale, onde ridurre i tempi di redazione della motivazione della sentenza; - quanto alle difficoltà del servizio di notificazione degli atti giudiziari, per ridurre la forbice tra deposito sentenza e trasmissione del fascicolo alla Corte d'appello e nel contempo liberare risorse umane presso l'Ufficio NEP, al servizio di chiamata in udienza delle parti e dei testimoni provvede direttamente il giudice di udienza; - i procedimenti da trattare in udienza preliminare sono fissati *ad horas*; - è data la precedenza ai procedimenti con imputati detenuti e quelli nel cui ambito

Relazione sull'amministrazione della giustizia

si sia proceduto al sequestro di autovetture, al fine di evitare il lievitare delle spese di custodia; - i provvedimenti relativi alle misure cautelari personali e reali sono notificati a mezzo fax; - è in procinto di essere attuato un sistema informatico di “cartelle condivise” con la Procura della Repubblica, finalizzato all’ottimizzazione dei tempi di redazione dei provvedimenti emessi su richiesta del Pubblico Ministero.

IX.9.- L’informatizzazione e le “buone prassi” del Tribunale di Teramo.

Il Tribunale di Teramo ha avviato nel 2010 una nuova organizzazione amministrativa degli uffici, liberando il funzionario addetto all’informatica e alla statistica dagli altri servizi di cancelleria, potenziando le cancellerie della volontaria giurisdizione e delle esecuzioni, responsabilizzando i cancellieri *ex C1* nella direzione delle cancellerie civili ordinarie e fallimentari, facendo affidamento in tempi brevi sulle nuove risorse umane attingibili tramite le convenzioni con le amministrazioni provinciale e comunali stipulate nel convegno di Civitella del Tronto del 24-26 giugno 2010, per cui sono già avviate le procedure di selezione del personale: segno evidente, quest’ultime, della comunione d’intenti raggiunta con la comunità locale e della correttezza della strada intrapresa.

Elevata è **l’informatizzazione degli uffici**, dotati di materiale informatico adeguato, per consistenza e tecnologia, alle esigenze dei *software* e dei sistemi di interoperabilità attualmente in uso, frutto del coinvolgimento di *partner* istituzionali e locali nell’investimento effettuato per l’ammodernamento dei servizi.

Elevato è anche il grado di formazione informatica del personale che presenta dimestichezza nell’uso non solo dei *software* di gestione ministeriali, ma anche dei più comuni prodotti di “*office automation*”.

Nel settore civile, oltre al sistema informativo ministeriale SIECIC, l’ufficio utilizza sistemi di *database* autoprodotti, di tipo relazionale, per la gestione dei registri generali e di registri di supporto, c.d. “di comodo”, quali il Registro cronologico e repertorio per le iscrizioni diverse da quelle del sistema SICID, i Ruoli generali delle esecuzioni mobiliari e immobiliari,

Relazione sull'amministrazione della giustizia

il Registro delle copie rilasciate alle parti, il Registro delle attività di sportello.

Presso la cancelleria fallimentare è installata una procedura semplificata per la gestione delle istanze di fallimento dalla quale si ricava la stampa del registro generale, dei ruoli di udienza e dei dati statistici.

Dal mese di dicembre 2009 è installato il SIECIC, attualmente utilizzato dalla cancelleria fallimentare ed in fase di *start-up* presso le cancellerie esecuzioni, in uno col sistema di gestione dei documenti digitalizzati integrato nel sistema (sperimentazione che pone il Tribunale di Teramo all'avanguardia sul territorio nazionale, assieme al Tribunale di Roma): in questa fase si provvederà anche al *data entry* di tutte le procedure allo stato pendenti.

Quanto all'informatica nel settore penale, oltre al sistema Re.Ge., l'ufficio è dotato di due *database* autoprodotti in formato *Access* con i quali viene gestita la produzione documentale e la reportistica tanto per il settore dibattimento che per quello GIP. Vengono inoltre gestiti con la produzione differita della stampa dei relativi registri: il Mod. 32 registro del Giudice dell'Esecuzione (GIP e dibattimento); il Mod. 27 registro delle richieste di ammissione al patrocinio a spese dello Stato (GIP e dibattimento); il Mod. 43 registro dei decreti penali emessi; il Mod. 18 registro delle impugnazioni delle misure cautelari reali.

Tutti i sistemi dinanzi elencati producono automaticamente la stampa dei ruoli delle udienze e degli atti ricorrenti (dalle comunicazioni dell'ufficio nel corso del processo fino alle copertine dei fascicoli formati per il giudice dell'impugnazione passando per l'intestazione delle sentenze); provvedono, inoltre, al caricamento automatico delle comunicazioni prodotte sui registri di passaggio al P.M. (mod. 28) e all'UNEP (mod. 29) con l'eliminazione di qualsiasi annotazione "a mano" su registri cartacei.

Nei servizi amministrativi sono inoltre informatizzati, con sistemi del tipo di quelli dinanzi descritti per il settore penale e con la stessa ampia funzionalità per quanto riguarda la produzione documentale, il Mod. 3SG per il recupero dei crediti dell'Erario e l'Albo dei giudici popolari di Corte di Assise.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

L'ufficio ha varato un progetto di rilascio delle copie degli atti processuali in via telematica attraverso il proprio portale internet (www.tribunale.teramo.it), supportato da un programma di digitalizzazione di tutti i provvedimenti decisorii in materia civile e penale (solo sentenze) al momento del loro deposito e, comunque, di qualsiasi atto processuale al momento della richiesta di copie.

Il **progetto**, denominato “*Basket*”, è complementare al PCT ma estende la propria efficacia a tutte le materie trattate dall'ufficio (penale, esecuzioni ecc.) e va a incidere, non nei rapporti processuali fra le parti, ma nel vasto campo delle relazioni dei professionisti con l'ufficio per ottenere le copie degli atti destinate ai più svariati usi.

Dal 12 aprile 2010 (momento di completamento delle dotazioni *hardware* delle cancellerie per provvedere al corretto funzionamento del sistema) risultano evase fino al 18 ottobre n. 921 richieste in materia civile, lavoro e penale con una media crescente di quasi 185 richieste al mese, escluso il periodo estivo.

La risposta dell'utenza è incoraggiante, anche per il conseguente risparmio dei costi sul rilascio di copie telematiche, ed è comunque in atto un forte campagna promozionale del servizio.

La **gestione degli affari giudiziari**, oltre a risentire dei benefici derivanti dall'elevata informatizzazione dei servizi di cancelleria, è ispirata ad analoghi criteri di puntuale monitoraggio dei flussi e di razionale organizzazione del lavoro.

Quanto ai procedimenti penali collegiali, la strategia di snellimento dei ruoli adottata fin dal 2009 è risultata vincente nonostante l'aumento delle sopravvenienze, perché tutti gli arretrati sono stati definiti e decine di processi che giacevano da anni con imputazioni complesse nei confronti di molti imputati sono stati smaltiti, con un'attuale pendenza di poche decine di processi e con l'effetto di fornire una risposta immediata ai processi con più forte impatto sociale e di liberare energie per il monocratico penale.

Anche per il monocratico penale i nuovi moduli organizzativi, basati sulla rigida distinzione fra ruoli civili e penali e sul sistema dei processi “*a ondate controllate*”, hanno determinato un significativo incremento della

Relazione sull'amministrazione della giustizia

produttività nonostante l'aumento delle sopravvenienze e, quindi, un graduale rientro nella normalità.

Anche per l'Ufficio Gip/Gup, la cui patologia più evidente era determinata dal grave accumulo di richieste di archiviazioni, l'obiettivo di smaltimento dell'arretrato è stato raggiunto (mediante la rigorosa ed encomiabile applicazione del meccanismo previsto dagli artt. 415.4 c.p.p. e 107-*bis* disp. att.) e l'ufficio sarà, inoltre, in grado di definire tutte le richieste di rinvio a giudizio che si erano accumulate entro il giugno 2011.

E' in corso di progettazione una piattaforma informatica che, utilizzando la tecnologia del *Progetto Basket* (documenti personalizzati su moduli standard) crei canali di comunicazione condivisi con l'Ufficio di Procura e il Consiglio dell'Ordine su griglie predefinite, superando il sistema delle "cartelle condivise" in uso.

Anche per il contenzioso civile ordinario le statistiche sono eloquenti: il calo delle pendenze, frutto dell'aumento imponente dei processi definiti, è davvero importante. Significativo appare l'avvenuto, quasi integrale, smaltimento delle cause civili di più vecchia iscrizione provenienti dalla *ex* sezione stralcio e la progressiva definizione dei fascicoli iscritti prima del 2002.

L'aumento della pendenza delle cause di lavoro è dovuto all'aumento delle sopravvenienze che supera l'aumento della produttività, mentre nella previdenza vi è, viceversa, un calo delle pendenze.

Nonostante l'ulteriore aumento delle sopravvenienze nel settore dei fallimenti, pari al 38,3% del distretto (segno evidente del tessuto imprenditoriale del territorio e della crisi economica in atto) e nelle esecuzioni immobiliari, vi è una tendenza costante, per quanto lenta, all'abbattimento dell'arretrato.

Nel contenzioso civile, il dato complessivo che si evince è un significativo abbattimento delle pendenze, pari al 10% circa, ottenuto nonostante l'aumento delle sopravvenienze e grazie a un notevole aumento della produttività, pari al 48% circa.

Nel settore penale le considerazioni che si possono svolgere sono analoghe: l'aumento della produttività è stato imponente, di oltre il 50%; l'abbattimento delle pendenze è stato pari al 5% circa; ma la percentuale è

Relazione sull'amministrazione della giustizia

stata inferiore a quella del civile per il significativo aumento delle sopravvenienze in questo settore.

Il Tribunale di Teramo si muove dunque con risultati ampiamente soddisfacenti.

Non v'è dubbio che i nuovi moduli organizzativi adottati con il progetto tabellare per il triennio 2009/2011 e le "buone prassi" instaurate, all'esito di un proficuo dialogo fra i giudici e con l'Avvocatura, hanno influito su tale risultato.

Si pensi (oltre ai consueti Protocolli per le udienze civili e penali):

- alla tecnica delle "*ondate controllate*" nelle sopravvenienze penali e nella fissazione delle udienze filtro, mediante il controllo presidenziale delle prime udienze con la fissazione a ritmi serrati e concentrati delle udienze di trattazione, evitandosi i continui rinvii e le attività istruttorie saltuarie;
- alla rigorosa prevenzione delle incompatibilità;
- al congelamento dei processi con pena indultata e al loro successivo riassorbimento controllato;
- al c.d. ruolo "*Fiore 2*", una modalità innovativa d'utilizzo dei GOT nelle cause civili, mediante la creazione di un ruolo supplementare di cui è gravato, previo riequilibrio delle pendenze sul ruolo base, un giudice della sezione civile, in veste di coordinatore e referente (nel caso di specie, il dott. Giampiero Fiore);
- alle linee preferenziali negli smaltimenti degli arretrati;
- alla formazione di alcuni settori specializzati nei ruoli civili;
- alla rigorosa distinzione fra ruoli civili e penali;
- al Protocollo per la liquidazione in udienza del patrocinio a spese dello Stato (di cui è auspicabile l'estensione all'intero distretto), che assicura la gestione standard delle richieste e delle liquidazioni degli onorari ai difensori, attraverso schede di parcella previamente predisposte in riferimento alle ipotesi di liquidazione più frequenti, con possibilità di procedere alle liquidazioni in udienza con conseguente o risparmio dei tempi delle notifiche per i difensori, eliminazione delle incombenze di cancelleria connesse con le liquidazioni fuori udienza e uniformità di trattamento.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Non v'è altresì alcun dubbio sull'importanza che ha avuto l'imponente ricorso alla tecnologia e all'esplorazione di originali opportunità offerte dall'informatica (si pensi, fra le tante innovazioni, al *Progetto Basket*).

Tuttavia, il profilo che, più di altri, ha influito sui risultati ottenuti è costituito dalla consapevolezza di tutti, magistrati e personale amministrativo, di far parte di un progetto, che vede l'attenta partecipazione anche degli avvocati.

Anche in tale ottica, vanno interpretate alcune importanti iniziative, quali la partecipazione al Salone della Giustizia di Rimini, la presentazione del "*Progetto Basket*" e, da ultimo, il Convegno sulla Giustizia di Civitella del Tronto: iniziative che, a prescindere dai contenuti culturali e formativi, sono occasioni di aggregazione, creando stimoli e consapevolezza dell'importanza del proprio ruolo nell'apparato giudiziario.

Il Tribunale di Teramo, pertanto, ben può definirsi un momento di eccellenza nel territorio abruzzese.

X. Le innovazioni "ordinamentali".

La riaggregazione del tessuto organizzativo nel distretto abruzzese, profondamente lacerato dalle drammatiche conseguenze del sisma, è passata anche attraverso il pieno dispiegamento delle potenzialità degli organi decentrati dell'autonomia della Magistratura, con particolare riguardo, innanzi tutto, alle competenze del Consiglio Giudiziario.

E però, oltre all'attività conoscitiva e di vigilanza svolta sistematicamente dal **Consiglio Giudiziario "itinerante"**, questa Presidenza ha recentemente istituito, d'intesa col Procuratore Generale, la periodica "**Conferenza di servizio**" dei dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti del distretto, la quale (sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 60.2 della Circolare del CSM sulle tabelle 2009-2011) sembra rappresentare lo strumento adeguato per una riflessione comune sui diversi problemi organizzativi, di guisa che possa pervenirsi in tempi ragionevolmente brevi alle opportune soluzioni operative.

X.1. Il Consiglio Giudiziario.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Come tutti i Consigli Giudiziari si è dovuto dare concreta applicazione alla riforma dell'ordinamento giudiziario, che ha profondamente mutato l'assetto della Magistratura, incidendo in modo significativo sulla progressione in carriera e sul procedimento disciplinare.

La vera sfida, in questi primi anni di applicazione, è stata quella di dare attuazione alla riforma in un'ottica costituzionalmente orientata, che avesse come obiettivo l'efficace tutela dei diritti dei cittadini, valorizzando la professionalità del magistrato, intesa non solo come sapere giuridico, ma anche come capacità di utilizzare adeguatamente le risorse disponibili per dare una risposta di giustizia nel modo più efficiente possibile.

Si è cercato di porre in evidenza, nel rendere i pareri che la legge e le circolari del CSM richiedono - specie quando si tratta di uffici semidirettivi, direttivi e di conferme allo scadere del quadriennio -, la capacità del singolo di garantire una migliore resa di giustizia e assicurare, quindi, un efficiente servizio alla collettività.

Per realizzare tale obiettivo e verificare la professionalità di tutti in un'ottica non carrieristica, ma di dispiegamento delle effettive attitudini individuali e di responsabilità, il Consiglio Giudiziario ha adottato alcune scelte innovative, muovendo dalla duplice consapevolezza che:

- è utile assicurare il più ampio coinvolgimento dell'Avvocatura, componente essenziale del sistema giustizia e tramite insostituibile per l'affermazione e la garanzia dei diritti dei cittadini;

- è necessario prendere conoscenza concreta delle diverse realtà giudiziarie del distretto e delle peculiarità organizzative degli uffici, al fine di garantire la migliore efficienza del servizio giustizia e la professionalità dei magistrati.

Queste, dunque, le principali linee d'intervento sulle quali si è operato anche in quest'ultimo anno.

In primo luogo, nell'interpretazione degli artt. 15 e 16 del d.lgs. n. 25 del 2006 - con riguardo alle competenze del Consiglio e alla sua composizione - è prevalso un orientamento, più aderente allo spirito del legislatore, favorevole a un più ampio coinvolgimento dei componenti laici, a fronte di un'interpretazione meramente letterale delle norme, secondo cui la

Relazione sull'amministrazione della giustizia

competenza del Consiglio in composizione allargata dovrebbe limitarsi esclusivamente alle materie di cui alle lettere a), d) ed e) dell'art. 16.

La soluzione prescelta, di allargare la **partecipazione dei componenti laici** anche a questioni strettamente attinenti alla magistratura togata (come per gli incarichi extragiudiziari e per le dichiarazioni di incompatibilità), si è rivelata, in pratica, sicuramente positiva senza alcuna riserva. Il metodo del confronto aperto con l'Avvocatura e la valorizzazione di tutte le componenti dell'organo collegiale hanno dato, infatti, ottimi risultati, favorendo l'affermazione di una cultura comune sul piano dell'organizzazione giudiziaria.

Sempre al fine di garantire la massima trasparenza dell'attività consiliare e la partecipazione della componente laica è stato introdotto nel Regolamento, all'art. 12, il c.d. diritto di tribuna.

Inoltre, il regolamento (art. 2) prevede, nell'ottica della massima diffusione delle informazioni, l'invio telematico a tutti i dirigenti degli uffici e ai Consigli degli Ordini forensi del distretto di un unico ordine del giorno, con l'indicazione delle pratiche da trattare nelle distinte composizioni del Consiglio Giudiziario.

Con riferimento alla magistratura onoraria si è deciso di coinvolgere, nei procedimenti di conferma di GOT, VPO e Giudici di Pace, i locali Consigli degli Ordini degli Avvocati, ai quali viene chiesto di esprimere un parere in merito all'attività espletata dal magistrato onorario.

Anche con riferimento alle incompatibilità *ex artt.* 18 e 19 O.G., si è deliberato di acquisire, oltre alla prevista relazione del capo dell'ufficio ai sensi dell'art. 50 delle circolari del CSM del 25 maggio 2007 e del 14 aprile 2009, anche il parere dei locali Consigli degli Ordini forensi: e ciò al fine di garantire la massima trasparenza e di consentire all'Avvocatura di presentare eventuali osservazioni in sede istituzionale.

Al **potere di vigilanza** sugli uffici giudiziari è dedicato l'art. 10 del Regolamento, che disciplina le facoltà del Consiglio strumentali a valutare compiutamente l'organizzazione e il funzionamento degli uffici e il corretto utilizzo delle risorse umane e materiali: e ciò nella prospettiva del nuovo ruolo assegnato al Consiglio in un ambito più ampio di quello della

Relazione sull'amministrazione della giustizia

valutazione di professionalità, ossia quello relativo al controllo sulla concreta funzionalità degli uffici.

Si segnalano, a tale proposito, alcune misure innovative che si è deciso di adottare per un più proficuo e mirato esercizio del suddetto potere.

Al fine di garantire la concreta conoscenza delle diverse realtà giudiziarie e degli specifici problemi organizzativi di ciascuna di esse, il Consiglio in formazione integrata ha tenuto le sue adunanze presso i diversi uffici giudiziari del distretto.

Nel corso del 2010 il Consiglio Giudiziario ha incontrato tutti i dirigenti (Presidenti di Tribunale e Procuratori della Repubblica) e i magistrati del distretto, oltre ai Presidenti dei Consigli degli Ordini forensi locali.

Le “**adunanze itineranti**” hanno costituito una preziosa occasione, oltre che per acquisire i dati statistici aggiornati dei singoli Circondari (messi a disposizione della Commissione Flussi prima dell'adunanza), per avere un diretto confronto con i Dirigenti e con l'Avvocatura in merito alle problematiche attinenti al funzionamento degli uffici e alle concrete iniziative da intraprendere.

Si è avuta così l'opportunità di conoscere da vicino le esperienze e le buone pratiche organizzative maturate nei singoli uffici, quali, ad esempio, la digitalizzazione dei fascicoli e altre attività complementari al processo telematico, oltre ai vari protocolli di procedura.

Le esperienze virtuose di volta in volta conosciute sono state diffuse anche negli altri uffici del distretto, nella prospettiva di una maggiore omogeneità tra le diverse realtà locali nell'andamento dell'attività giudiziaria.

D'altra parte, attraverso la conoscenza diretta degli specifici ambiti territoriali, si è avuto modo di meglio evidenziare le inefficienze dei singoli uffici, al fine di denunciarne le inadeguatezze organizzative, le carenze o il non corretto utilizzo di mezzi e personale amministrativo, ovvero di individuare le eventuali cause oggettive e le responsabilità individuali.

Con riferimento alle **valutazioni di professionalità**, il Consiglio si è avvalso ampiamente, nell'ambito di tale competenza, dei poteri istruttori, al fine di conseguire un'effettiva conoscenza delle qualità del magistrato in

Relazione sull'amministrazione della giustizia

valutazione, non soffermandosi soltanto sui dati documentali inseriti nel fascicolo.

Un fondamentale contributo alla conoscenza della professionalità dei magistrati, e in particolare dei dirigenti degli uffici, è infatti assicurato dalle adunanze “itineranti” del Consiglio, dall’implementazione della sfera d’azione della Commissione Flussi e dall’attenzione alla “relazione annuale” sull’andamento degli uffici: utili strumenti, questi, per una più approfondita conoscenza e un più meditato giudizio in tema di conferma del Dirigente.

X.2. La “*Conferenza di servizio*” dei dirigenti degli uffici del distretto.

La difficile situazione degli uffici giudiziari, per la carenza di personale amministrativo e per la progressiva riduzione delle risorse disponibili, rende improcrastinabile l’avvio di un impegno comune e coordinato, diretto ad assicurare una pronta, efficace e condivisa realizzazione di soluzioni organizzative per l’intero distretto, nel segno di un necessario ammodernamento dei moduli di funzionamento della “macchina” giudiziaria.

Di fronte al tendenziale aumento delle sopravvenienze e delle pendenze degli affari, al dilatarsi dei tempi, alle sempre crescenti difficoltà quotidiane, non è accettabile un atteggiamento di fatalistica rassegnazione, come se i problemi non riguardassero direttamente dirigenti e magistrati, dovendosi ritenere, invece, che essi vanno affrontati e risolti con il contributo di tutti, se del caso mettendo anche in discussione prassi consolidate, atteggiamenti o modelli tradizionali non più adeguati alle sfide di oggi.

Seri margini di miglioramento nella resa del servizio giustizia possono realizzarsi, prestando maggiore attenzione, in uno sforzo condiviso e uniforme, al tema dell’organizzazione, a partire da una più accentuata informatizzazione del lavoro dei magistrati e del personale amministrativo e dall’adozione di più efficienti moduli organizzativi, già sperimentati altrove con successo.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Si è considerato, pertanto, utile a tal fine convocare una “**Conferenza di servizio**”, da strutturare in modo permanente e aperta al fattivo contributo dei dirigenti degli uffici giudiziari del distretto.

L'individuazione delle soluzioni organizzative (con lo studio dei moduli realizzabili) da proporre nell'intero distretto ha richiesto la costituzione di un “**tavolo tecnico**”, cui sono stati chiamati a partecipare, su indicazione dei singoli dirigenti, magistrati degli uffici giudicanti e requirenti dotati di specifiche competenze già sviluppate nell'esercizio delle loro funzioni, o comunque interessati a fornire il loro contributo d'idee per l'analisi delle questioni sul tappeto.

La filosofia di fondo dell'impegno profuso è stata polarizzata dall'interesse per la diffusione nell'apparato giudiziario di comportamenti e atteggiamenti volti ad apprezzare l'organizzazione orientata al risultato, come elemento rilevante per la professionalità, l'autorealizzazione, il servizio alla collettività di ogni magistrato.

Le questioni all'ordine del giorno delle prime adunanze della conferenza (tenute l'8 giugno 2010 e il 21 gennaio 2011) hanno riguardato i seguenti temi:

- I “**protocolli di udienza**” in materia civile e penale, per renderne omogenea e condivisa l'adozione nell'intero ambito distrettuale, con benefiche ricadute in termini di speditezza e snellimento dell'attività processuale.

Il tavolo tecnico ha preso le mosse dalla ricognizione dei protocolli già adottati in molte realtà del distretto, sia nel settore civile che in quello penale, per verificare, accanto agli strumenti già collaudati, le possibili modifiche o integrazioni e per elaborare un testo di riferimento flessibile e adattabile, secondo le esigenze dei singoli contesti, alle realtà giudiziarie di media e piccola grandezza, sia per quegli uffici (ormai pochi) ove non risulti già in uso, sia per gli altri (la maggioranza) in cui è già in funzione.

Si è prospettato, inoltre, come possibile evoluzione dei protocolli procedurali, la definizione di linee guida per la gestione standard e la liquidazione in udienza delle competenze ai difensori per il patrocinio a spese dello Stato e per la difesa d'ufficio, prendendo come modello di base

Relazione sull'amministrazione della giustizia

il protocollo già operativo presso il Tribunale di Teramo, che per la sua indubbia valenza positiva appare meritevole di diffusione nel distretto.

- I “*criteri di priorità*” (art. 132-*bis*, comma 2 n. att. c.p.p., sost. dall’art. 2-*bis* d.l. 23 maggio 2008 n. 92, conv. con l. 24 luglio 2008 n. 125) nella trattazione degli affari penali, da armonizzare in ambito distrettuale sulla base di una significativa interlocuzione fra uffici giudicanti e requirenti, secondo una visione integrata e funzionale al principio costituzionale di obbligatorietà dell’azione penale.

Per il sostanziale rispetto di questo principio è necessario che i criteri di priorità non siano stabiliti unilateralmente, ma in un programma concordato tra i magistrati (requirenti e giudicanti) protagonisti dei diversi gradi e delle diverse fasi processuali. A tal fine è auspicabile un coordinamento fra i diversi uffici del distretto (Procura, Gip-Gup, Tribunale, Corte d’appello), affinché siano fissati, in modo omogeneo, i criteri di selezione dei procedimenti e dei processi da trattare e i tempi massimi da rispettare per ciascuna fase o grado del processo: si tratta, cioè, di applicare criteri di razionalità nell’agire, non solo norme giuridiche.

Occorre quindi fissare regole e criteri di scelta, corsie preferenziali, scansioni temporali, sulla base di decisioni condivise, considerando il processo penale nella sua ordinata unità da tutti gli attori che intervengono lungo il suo percorso.

Nel senso che ciascuno deve farsi carico di tutte le fasi e le vicende del processo, a monte e a valle, mediante l’adozione di prassi operative idonee a promuovere e coltivare nella fase giudicante le azioni penali per le quali sia seriamente prospettabile un’utile decisione di merito, ridandosi così efficienza e senso di concretezza all’azione e alla giurisdizione penale, in un sistema processuale ad azione penale obbligatoria ma con un’area esorbitante di rilevanza penale.

Fondamentale per una riflessione ispirata a sano pragmatismo resta il previo rilevamento e di comune intesa, da parte dei Presidenti e dei Procuratori presso ogni Tribunale, dei dati percentuali relativi al numero dei processi prescritti o prossimi alla prescrizione in ciascun ufficio.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Il tavolo tecnico, infatti, si è concentrato sulla necessità di tale rilevamento e, soprattutto, sulla stima media dei tempi di definizione dei procedimenti nei singoli uffici, inquirenti e giudicanti.

Da questo punto di vista, il dato di maggior importanza, per l'indubbio rilievo di portata generale in ambito distrettuale, è stato stimato quello della capacità e della tempistica di definizione della Corte di Appello, snodo cruciale per la quasi totalità dei processi penali di primo grado conclusi con sentenza di condanna e oggetto d'impugnazione.

I numeri riferiti al periodo esaminato (gennaio - ottobre 2010), particolarmente dimostrativi in quanto acquisiti in costanza di applicazione, nella fissazione dei processi da trattare, dei nuovi criteri di priorità stabiliti nel DOG del 29 dicembre 2009, hanno evidenziato una percentuale di definizione di affari "prioritari", pendenti in Corte sulla base della data d'iscrizione al RE.CA. da meno di due anni, superiore al 50% del totale (precisamente: n. 346 processi 2008, pari al 13,82%; n. 785 processi 2009, pari al 31,35%; n. 219 processi 2010, pari all'8,75%, per un totale di 1.350 definiti su 2.504, con una percentuale complessiva del 53,92%).

Tenuto conto che la sezione penale della Corte, mantenendo l'attuale organico e il rinnovato assetto organizzativo, potrà garantire per il futuro un'eguale capacità definitoria, il dato evidenziato è da ritenersi assai utile nella prospettiva di una gestione coordinata nel distretto delle priorità di trattazione, in quanto tale da poter orientare le scelte degli uffici di primo grado, prima ancora di quelli requirenti, in relazione alla concreta possibilità di selezionare i processi che possono giungere a una decisione di merito in tempo utile.

In tale prospettiva, sia sul versante del completamento dei rilevamenti statistici in ciascun ufficio che sulla messa a punto degli interventi organizzativi praticabili (con specifico riferimento alla necessità di predisporre, quale scelta di buon governo dei flussi, criteri di priorità nella trattazione degli affari), il lavoro del tavolo tecnico ha costituito soltanto il primo passo di un percorso lungo e articolato, la cui prosecuzione rimane affidata, anche per la novità "culturale" sottesa, alle determinazioni future della conferenza di servizio.

- Le "cartelle condivise" e le sperimentazioni informatiche.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Le cartelle condivise all'interno dei singoli uffici, fra Procura, GIP/GUP e giudice del dibattimento, nonché fra Tribunale e Corte di appello, mirano ad attuare, in modo semplice e a costo zero, lo scambio di provvedimenti e dati processuali di comune interesse, con risparmio di tempo e lavoro per i magistrati e per il personale amministrativo.

La **cartella condivisa** è uno strumento informatico, una banca dati di tipo elementare, che ha la funzione di raccolta di documenti (ad es. provvedimenti giurisdizionali tipo) e utilità (ad es. fogli di calcolo), destinata a una pluralità di utenti muniti di *password*, che se ne possono servire simultaneamente.

La raccolta informatica dei dati sostituisce quella tradizionale di tipo cartaceo e a carattere individuale e permette agli utenti di lavorare su un archivio di modeste dimensioni, "autoalimentato", evitando così dispersioni di energie, inutili ridondanze e duplicazioni.

Sulla premessa che sia l'innovazione tecnologica che l'informatica giuridica costituiscono oramai un ausilio pressoché imprescindibile per far fronte in modo adeguato al necessario ammodernamento dei moduli organizzativi degli uffici giudiziari, l'impegno ricognitivo e propositivo del tavolo tecnico si è indirizzato altresì verso la valorizzazione di quei **modelli applicativi informatici** già sperimentati nel distretto, taluni dei quali disponibili a costi accessibili e alla portata di tutti gli uffici giudiziari.

Accanto al già citato "*Progetto Basket*" (che consiste in una piattaforma informatica per la trasmissione telematica di copia degli atti processuali ai professionisti preventivamente registrati), già in uso dal novembre 2009 nel Tribunale di Teramo per il miglioramento dei servizi di cancelleria e delle relazioni con l'utenza, merita in questa sede di essere menzionato il *software* applicativo in uso da molti anni presso la Procura di Pescara e l'informatizzazione dell'udienza civile in corso di sperimentazione presso il Tribunale di Pescara.

Il primo costituisce uno strumento (perfettamente interfacciabile con il RE.GE. e in futuro con il SICIP) utile per la gestione di una serie di attività di rilievo degli uffici requirenti: trasmissione dei documenti, gestione dei calendari d'udienza e dei turni V.P.O. e G.O.T, creazione di statistiche, trasmissione centralizzata di fax e sms, redazione di provvedimenti,

Relazione sull'amministrazione della giustizia

gestione informatica degli avvisi ex art. 415 c.p.p. ecc.. Inoltre, circostanza questa d'indubbio interesse in proiezione futura, il *software* è agevolmente implementabile per le attività di competenza degli uffici giudicanti penali (Gip/Gup e dibattimento), con positive ricadute sullo snellimento del lavoro del magistrato e del personale di cancelleria (consentendo fra l'altro la condivisa disponibilità dei dati, anche sotto forma di provvedimenti). Altro elemento d'innegabile rilevanza applicativa è il costo irrisorio e, poiché si tratta di un sistema informatico di gestione dei dati autoelaborato da personale in servizio presso la Procura di Pescara, l'applicativo è di facile esportabilità e non pone problemi particolari per il *training* e l'apprendimento.

Altrettanto interessante è la sperimentazione della gestione informatica delle udienze civili avviata presso il Tribunale di Pescara, che ha già dato risultati molto incoraggianti in ordine alla contrazione dei tempi d'udienza, alla riduzione dell'attività di cancelleria, alla semplificazione della successiva attività dei difensori e dei magistrati; anche in tal caso assai stimolanti sono le potenzialità di implementazione del sistema relative alla gestione informatica dell'intero fascicolo processuale, non appena sarà possibile il deposito degli atti e dei documenti di parte in formato elettronico.

- L'impiego dei G.O.T.

Il ruolo "*Fiore 2*" costituisce - come si è già detto - una modalità innovativa d'utilizzo dei GOT nelle cause civili: si tratta di un ruolo supplementare di cui è gravato, previo un riequilibrio delle pendenze sul ruolo base, un giudice della sezione civile del Tribunale di Teramo (il dott. Giampiero Fiore).

In sintesi, si è abbandonata la prassi di utilizzare i GOT nel settore civile con sostituzioni a pioggia nel caso di giudici momentaneamente impediti, o di ruoli temporaneamente vacanti. Superando la tradizionale nozione d'impedimento di cui all'art. 43-*bis* O.G., si è privilegiata quella nozione d'impedimento più ampia tracciata nell'ultima circolare del CSM per la formazione delle tabelle, pervenendo ad utilizzare la magistratura onoraria nel settore civile secondo le seguenti, innovative linee guida:

- nomina di un giudice togato quale coordinatore e referente dei GOT della sezione civile;

Relazione sull'amministrazione della giustizia

- selezione di un numero di cause predeterminato da individuare con criteri generali ed astratti;
- affidamento al giudice coordinatore dei GOT del ruolo così selezionato;
- trattazione di tale ruolo con deleghe specifiche ed individuali ai GOT.

Ai fini della cernita delle cause sono stati individuati criteri quantitativi (per consentire al giudice togato di riferimento un controllo effettivo sul ruolo e sull'attività dei GOT, da un lato, e non sovraccaricare i GOT deputati alla supplenza con un numero eccessivo di cause, dall'altro, nonché per aumentare la loro responsabilizzazione rispetto a quelle che vengono loro affidate) e criteri qualitativi, optando per cause con caratteristiche di serialità (comunione e condominio, impugnazione di delibera assembleare, tabelle millesimali, altri rapporti condominiali; vendita di cose mobili; altre ipotesi ex art. 1655 e ss. cod. civ.; lesioni personali; altre ipotesi di responsabilità extracontrattuale).

Il progetto "Fiore 2" è stato proposto come modifica al progetto tabellare, ha ricevuto il parere favorevole del Consiglio Giudiziario ed è stato approvato dal C.S.M. con delibera del 31 marzo 2010, costituendo oggi un'interessante piattaforma all'attenzione di tutti i Tribunali del distretto per analoghe iniziative dirette all'ottimizzazione delle risorse personali della magistratura onoraria, specialmente in situazioni emergenziali dovute a gravi scoperture d'organico.

Nella prima fase di applicazione i risultati sono stati positivi e sono ancora migliorabili, essendovi stata una significativa crescita, rispetto alla prassi precedente, della produttività dei giudici onorari senza resistenze o rimostranze da parte del Foro.

Analogo utilizzo è stato di recente proposto, nel contesto di una variazione tabellare di ampio respiro, dal Tribunale di Avezzano, sia in riferimento alla materia civile che a quella penale, prevedendosi che il giudice coordinatore sia l'unico assegnatario del ruolo riguardante il contenzioso civile ordinario. Questi, in caso di assenza o impedimento (intendendosi per tale non solo il caso di concomitante impegno processuale o d'impossibilità giuridica a svolgere un determinato processo,

Relazione sull'amministrazione della giustizia

ma anche, in modo più ampio, tutte le situazioni caratterizzate dall'eccessivo carico di lavoro e dalla necessità di contemporanea trattazione di un certo numero di processi particolarmente impegnativi per complessità o numero delle parti), procede all'assegnazione di singoli fascicoli ai GOT, specificando, di volta in volta, nel singolo provvedimento di assegnazione, quali siano i processi particolarmente impegnativi per complessità e numero delle parti che egli dovrà trattare nella medesima udienza.

X.3. La Formazione decentrata.

Questa Presidenza, d'intesa con il Consiglio Giudiziario, ha inteso valorizzare il ruolo e le funzioni dei Magistrati referenti per la formazione decentrata, quale luogo privilegiato del confronto e della riflessione critica intorno alla cultura della giurisdizione e dell'efficiente organizzazione della professione di magistrato, in termini di perfetta complementarità con la formazione centrale.

Le iniziative di formazione e di aggiornamento professionale, aperte ai contributi dell'Avvocatura e dell'Università, costituiscono, infatti, il momento centrale di raccordo di ogni evento *lato sensu* culturale riguardante i magistrati del distretto: una formazione "su misura" della realtà territoriale, agile e moderna, diretta a favorire la circolazione e l'analisi critica delle esperienze e delle prassi giurisprudenziali presenti nel distretto, e con essa la qualità della risposta giurisdizionale.

Sono state a tal fine implementate sia l'organizzazione di incontri di studio imperniati sull'analisi dei più significativi arresti giurisprudenziali o delle più recenti riforme legislative, che hanno vista la partecipazione di numerosi magistrati e avvocati con la presenza e la partecipazione diretta del Presidente della Corte alle iniziative, sia la diffusione informatica nel distretto della giurisprudenza di legittimità e delle più significative relazioni del Massimario civile e penale.

Il contributo dei due magistrati dell'Ufficio per la formazione decentrata si è rivelato oltremodo prezioso sia per l'attivazione e il funzionamento del sito *web* della Corte d'appello, sia per la realizzazione del progetto di banca dati della "giurisprudenza abruzzese".

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Nella prospettiva di una complessiva, migliore strutturazione e fruizione dei servizi sono stati messi a disposizione dell'Ufficio per la formazione decentrata, e sono costantemente e proficuamente utilizzati, un apposito settore - *“Incontri di studio: iscrizioni e materiali”* - del sito *web* della Corte di appello, oltre al settore, anch'esso costantemente aggiornato, delle *news* di giurisprudenza di legittimità elaborate dal Massimario della Corte di cassazione.

E' stato stipulato, infine, a cura dell'Ufficio per la formazione l'abbonamento alla rivista *“dejure”* della Giuffrè, a disposizione di tutti i magistrati del distretto, il cui costo è addebitato al *budget* annuale stanziato dal CSM.

X.4. L'esame per la professione di Avvocato.

Le prove scritte per l'esame di Avvocato si sono svolte anche quest'anno, nei giorni 14-15-16 dicembre 2010, nel capoluogo del distretto, nonostante le difficili condizioni di tipo logistico-organizzativo in cui esso ancora versa in conseguenza del sisma, e la sua perfetta riuscita desta indubbia soddisfazione.

Magistratura, Avvocatura e Guardia di Finanza, che ha reso disponibile per l'evento il palazzetto dello sport sito all'interno della Scuola Sottufficiali, hanno contribuito, insieme, a dare un ulteriore segnale di rinascita per la vita culturale e professionale della città dell'Aquila.

Grazie all'utilizzazione di uno spazio *web* all'interno del sito *internet* della Corte d'appello si è fornita ai candidati ogni utile informazione di carattere generale sugli esami da sostenere (dallo schema di domanda alle modalità di consegna dei codici, alla nomina delle Commissioni di esame, al varco di accesso alla Scuola Sottufficiali); mentre il personale di segreteria, con la semplice creazione di una cartella informatica condivisa, è stato messo in condizione di prestare l'opera di collaborazione restando al proprio posto di lavoro, senza essere distolto dall'ordinaria attività.

L'introduzione del sistema parallelo d'iscrizione *on line* e di trasmissione della domanda cartacea per la partecipazione ha permesso un notevole sgravio di adempimenti a carico del personale e un considerevole risparmio

Relazione sull'amministrazione della giustizia

di costi, in quanto ha consentito l'invio in via telematica ai candidati delle comunicazioni che li riguardavano.

Le prove scritte, dopo il saluto augurale del Presidente della Corte d'appello e del Presidente del COFA (che hanno richiamato l'attenzione dei candidati sulla serietà e importanza dell'esame), grazie all'intelligente contributo del presidente e dei membri della Commissione e del personale di segreteria, si sono svolte in un clima confortevole e serenamente operoso, senza alcun episodio di richiamo o espulsione.

Le prove, cui hanno partecipato concludendo l'esame 811 candidati, saranno corrette dalla Commissione nominata presso la Corte di Appello di Brescia, mentre la Commissione presso questa Corte procederà alla valutazione delle prove dei candidati di Messina.

XI. Alcune riflessioni sulle riforme (o sui progetti di riforma) del processo.

XI.1. Il processo civile.

Nella Relazione svolta lo scorso anno si sono già illustrate le opportunità offerte alla migliore funzionalità del sistema giudiziario dalla progettata digitalizzazione della giustizia e, in particolare, dal “**processo civile telematico**” (d.l. 29 dicembre 2009, n. 193, conv. in l. 22 febbraio 2010, n. 24), per la cui attuazione in forma integrale il Ministero della Giustizia ha scelto gli uffici giudiziari dell'Aquila, e si sono altresì evidenziati i profili innovativi della “**riforma del processo civile**” di cui alla **legge 18 giugno 2009 n. 69**, avvertendosi tuttavia che il nuovo e speciale rito sommario di cognizione può assumere rilievo come modello alternativo di trattazione semplificata rispetto al rito ordinario, sempreché i difetti e le rigidità della cornice legislativa siano temperati da idonei protocolli procedurali tra Magistratura e Avvocatura.

Questa Presidenza ha richiamato l'attenzione dei magistrati del distretto sulla coerente applicazione delle novellate disposizioni in materia di “calendario del processo” (art. 81-*bis* disp. att. c.p.c.) e di “motivazione della sentenza” (artt. 132, secondo comma n. 4, c.p.c. e 118, primo comma, disp. att.).

Relazione sull'amministrazione della giustizia

In particolare, le disposizioni sulla motivazione della sentenza sono immediatamente applicabili nei giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore della legge n. 69 (art. 58, comma 2). E, poiché trattasi di novità non meramente terminologiche rispetto alle tecniche tradizionali, sembra necessario ridisegnare nelle prassi i profili del modello di motivazione della sentenza, secondo protocolli “semplificati” e “differenziati” anche in base alla tipologia delle controversie, nel senso che il contenuto della decisione risulti chiaro ed agilmente argomentato mediante il sintetico riferimento ai punti di fatto e di diritto ritenuti risolutivi e ai conformi precedenti giurisprudenziali di legittimità.

Analogo clima di dialogo e di concertazione con il Foro viene richiesto, oggi, al fine di individuare le migliori prassi attuative del procedimento di **mediazione**, finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali e condizione di procedibilità della domanda giudiziale, di cui al **d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28**, in attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Non sono pochi, infatti, gli aspetti problematici che l'implementazione dei metodi alternativi di composizione delle controversie (*ADR*: acronimo di *Alternative Dispute Resolution*) presenta nei rapporti con il processo contenzioso giurisdizionale: dal necessario cambiamento di approccio culturale al nuovo ruolo dell'Avvocato, all'attività di formazione e organizzazione del servizio e delle tecniche di mediazione, al monitoraggio dell'obiettivo parallelo di deflazione del carico di lavoro dei giudici professionali.

Considerati i perniciosi effetti della costante crescita del numero delle cause di equa riparazione per violazione del termine di durata ragionevole del processo (**legge Pinto**), deve confermarsi il giudizio positivo circa l'originale e innovativo modulo delineato nell'art. 1, comma 2 del **disegno di legge n. 1880-AS, recante “Misure a tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi”**, nel testo approvato dal Senato il 20 gennaio 2010, quanto alla dettagliata articolazione del procedimento in due fasi, la prima sommaria (perciò agile e verosimilmente conclusiva) e la seconda propriamente giurisdizionale (solo eventuale) su opposizione

Relazione sull'amministrazione della giustizia

dell'interessato: sarà, a mio avviso, consistente il risparmio indotto dalla nuova disciplina in termini di risorse, tempi e costi.

Per contro, non posso non rappresentare le gravi preoccupazioni che emergono dalla lettura dei commi 1 e 3 del medesimo art. 1 del citato disegno di legge, laddove l'espressa richiesta di "*sollecita definizione*" del giudizio presupposto, che la parte interessata deve avanzare in specifici termini, è configurata come condizione di ammissibilità della domanda di equa riparazione, tra l'altro anche nei giudizi civili e penali pendenti.

Sembra evidente che la verosimile, massiccia diffusione di siffatte istanze e il correre simultaneo dei termini acceleratori (sui quali il capo dell'ufficio è chiamato a vigilare) per tutti quei giudizi, imponendone la trattazione prioritaria, sono destinati a sconvolgere ogni sano e ragionevole programma organizzativo delle udienze e dei processi, di cui è facile immaginare il caotico svolgimento. Un esito negativo, questo, largamente prevedibile, che però il legislatore può ancora scongiurare modulando diversamente e razionalmente le vicende, transitorie e a regime, delle procedure di equa riparazione.

Mi preme tuttavia sottolineare il più contraddittorio e paradossale degli esiti che dall'approvazione del disegno di legge conseguirebbe: l'azzeramento di ogni serio progetto organizzativo/acceleratorio messo in campo negli uffici più consapevoli e responsabili, la mortificazione delle *best practices* e dei protocolli procedurali condivisi, premiandosi per contro le prassi confuse e caotiche legate al mero dato cronologico o alle istanze acceleratorie di trattazione preferenziale.

Tutto ciò senza che sia previsto il contestuale, pur necessario potenziamento delle risorse umane e materiali per fronteggiare l'innalzamento del numero dei processi da trattare comunque prioritariamente. E senza dimenticare che il lievitare delle domande di indennizzo per equa riparazione comporterà un aggravio considerevole degli oneri finanziari a carico dello Stato.

XI.2. Il processo penale.

Per quanto riguarda il processo penale, pur nel riconoscere l'esigenza di dettare nuove regole per il corretto equilibrio tra "giusto processo" e

Relazione sull'amministrazione della giustizia

“ragionevole durata” dello stesso (in nome del c.d. “*garantismo efficientista*”) e nel giudicare non più sostenibile l'attuale disciplina della prescrizione del reato nella parte in cui estende i suoi effetti sul processo penale, propiziandone il grado d'ineffettività e disincentivandone, mediante una sorta di premialità di fatto, i percorsi alternativi, si esprimeva nella precedente Relazione un giudizio critico, pacato ma fermo, sulla portata dell'art. 5 del citato **disegno di legge n. 1880-AS** sul c.d. “**processo breve**”, nel testo approvato dal Senato il 20 gennaio 2010, nella parte in cui detta la disciplina della sentenza di non doversi procedere “per estinzione del processo” a causa della violazione dei termini di durata ragionevole.

Esso – s'affermava - rischia di compromettere la tenuta del sistema, scoraggia l'accesso ai riti alternativi, irrompe sul già precario modello processuale mediante eccezionali e inedite disposizioni transitorie, non sterilizza i perversi effetti della concorrente prescrizione “sostanziale”, non relativizza adeguatamente i criteri di complessità della singola vicenda processuale, per la gravità del fatto o per le esigenze di accertamento dei fatti o per i comportamenti delle parti e del giudice.

Il disegno – s'avvertiva -, ove venisse approvato senza gli opportuni correttivi suggeriti da un sano e ragionevole pragmatismo, sottoporrebbe l'ordinamento della giustizia penale e, con esso, l'animo dei giudici e degli avvocati a un non irrilevante *stress* di tenuta del sistema.

Rilievi critici sono stati anche mossi all'impianto riformatore della disciplina delle **intercettazioni** telefoniche e ambientali (**disegno di legge n. 1415 del 2008**): prescindendo dalla pur cogente e legittima esigenza di meglio assicurare la tutela della segretezza dei risultati e della *privacy*, ciò che non convince è il difetto di empirica proporzione, di pragmatismo e di ragionevolezza esperienziale delle misure proposte. L'intercettazione da mezzo di ricerca della prova tende a spostarsi nell'area della “quasi cautela” (individuandosi come presupposti di quella telefonica l'esistenza di “evidenti indizi di colpevolezza” e di quella ambientale lo svolgimento in atto in quel luogo dell'attività criminosa), così indebolendosi l'investigazione, la ricerca del colpevole e l'accertamento della verità.

Piuttosto che accettare la sfida della modernità e dell'implementazione della tecnologia e della scienza, governandone le eccessive pretese di

Relazione sull'amministrazione della giustizia

dominio sul processo, il legislatore sembra voler segnare il passo, affidando prevalentemente gli strumenti di ricerca della prova alla mera dichiarazione o al documento preconstituito.

Un passo indietro, dunque, che non ha uguale nei Paesi europei e che discrimina il processo penale italiano sul terreno dell'acquisizione della prova scientifica.

L'indebolimento del momento investigativo sarebbe, infine, ancor più accentuato dallo slittamento della **titolarità delle investigazioni** dal pubblico ministero alla polizia giudiziaria, mentre il primo dovrebbe limitarsi, come all'epoca del codice Rocco, a "ricevere" le notizie di reato, restando deprivato del potere di autonoma acquisizione (**disegno di legge governativo del 6 febbraio 2009**).

Sicché dal più volte denunciato "appiattimento" del G.i.p. sulle scelte del P.M. al temuto "appiattimento" del P.M. sulle scelte investigative della P.G. non sembra uscirne rafforzata la cultura della giurisdizione.

Circa la **competenza "allargata" dell'organo collegiale**, prevista dal disegno di legge n. 1415/08 in ordine al Tribunale distrettuale per le intercettazioni e dal disegno di legge governativo del 6 febbraio 2009, che riserva talune procedure all'organo collegiale (è stabilita la competenza del Tribunale distrettuale, prima, e della Corte d'appello poi, quanto all'applicazione delle misure cautelari personali e al loro riesame; si prevede il giudizio abbreviato collegiale e l'affidamento dei processi in materia di criminalità organizzata alla Corte d'assise), pur nell'apprezzare la legittima aspirazione a una più ampia collegialità delle decisioni in taluni snodi processuali di sicura rilevanza e a un più tranquillante controllo giurisdizionale in tali momenti, persistono tuttavia doverose riserve di sistema quanto al prospettato slittamento verso forme di giustizia popolare per i delitti di maggiore allarme sociale e alla misurazione delle risorse umane e materiali e delle professionalità necessarie all'assolvimento dei nuovi, gravosi compiti che s'intende affidare al giudice collegiale e agli uffici distrettuali.

Per quanto riguarda il processo penale, sarebbe auspicabile l'enunciazione di principio del "*dovere di lealtà processuale*" dei soggetti del processo, anche mediante un'attenta regolamentazione della disciplina

Relazione sull'amministrazione della giustizia

collaterale delle preclusioni endoprocessuali in tema di competenza, invalidità degli atti e notificazioni, insieme con la revisione della griglia delle premialità conseguenti alle definizioni alternative al dibattimento e con la semplificazione degli esiti d'inammissibilità delle sequenze impugnatorie.

Come pure appare ormai improcrastinabile, sul terreno dei tempi e dell'efficienza del processo, l'eliminazione in radice del giudizio contumaciale (per il quale l'Italia ha subito numerose condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo) e la legittimazione del processo *in absentia*, postulata come consapevole e informata.

D'altra parte, al di là di interventi legislativi sull'azione (obbligatorietà, obbligatorietà temperata, discrezionalità, opportunità) e sul processo penale, cioè sulla “risposta” ai flussi della domanda di giustizia, non sarebbe più saggio e proficuo intervenire ancor prima sulla stessa “domanda”, ridisegnando le fattispecie di effettivo rilievo criminoso, allargando il novero dei delitti procedibili a querela e innovando sul terreno della mediazione e della conciliazione?

Per altro verso, perché non attivare opportuni argini normativi di tipo preclusivo contro l'enorme quantità di *notitiae criminis*, laddove esse risultino indotte dall'improprio ricorso alla tutela penale, non di rado invocata con denunce o impugnazioni prive della necessaria serietà?

XI.3. La priorità dei temi riguardanti l'organizzazione e il buon funzionamento del sistema giudiziario.

Va ribadito, per contro, che un buon metodo di valutazione di ogni nuova disciplina legislativa diretta a governare il processo, sia civile che penale, consiste nell'analisi e nella verifica empirica dell'impatto della regolamentazione normativa sui tempi e sui modi di funzionamento della giurisdizione, stimandone pertanto i costi e gli effetti sulla concreta organizzazione delle attività e dei servizi giudiziari: il modello di riferimento è il pragmatismo delle scelte e l'analisi economica degli obiettivi e dei risultati.

Se la priorità, oggi, è costituita dalla drammatica situazione di collasso in cui versa il sistema giudiziario soprattutto per quanto riguarda la pesantezza del “debito dell'arretrato” e l'obiettivo irragionevolezza dei “tempi” di

Relazione sull'amministrazione della giustizia

durata delle procedure, non sembra che possa svolgere un'efficace azione terapeutica in questa direzione la prospettata “**grande riforma**” costituzionale della giustizia: in materia di separazione delle carriere (ancora più rigida di quella già esistente), di duplicazione del CSM (l'uno per i giudici e l'altro per i pubblici ministeri), di obbligatorietà temperata o di discrezionalità dell'azione penale, di rapporti fra Procura della Repubblica e Polizia Giudiziaria.

Sarebbe, questa, a mio avviso, occasione di rinnovati scontri ideologici, di prolungato *stress* nella dinamica dei rapporti fra i Poteri dello Stato e di sicuro disorientamento delle professioni coinvolte.

Le categorie rappresentative di quelli che sono i reali e informati protagonisti della vita giudiziaria (Magistrati, Avvocati e Personale di cancelleria) hanno ormai acquisito la consapevolezza dell'assoluta centralità che, per contro, rivestono **i temi dell'organizzazione e del funzionamento della macchina giudiziaria** e della necessità di radicali e urgenti rimedi correttivi.

Accanto al sovraccarico della domanda giudiziaria, alla notoria eccessiva litigiosità dei cittadini, allo sproporzionato numero di avvocati in rapporto alla popolazione, alla farraginosità e lentezza dei meccanismi definitivi dei giudizi, al proliferare di sequenze incidentali e di inutili formalismi, che opprimono, oltre ogni limite, il funzionamento del sistema, si è consapevoli che il *trend* negativo della crescente giacenza di processi e dell'eccessiva durata degli stessi non è solo frutto di non perspicue regole procedurali o di poco meditate scelte legislative o di prassi devianti o di scarsa professionalità di taluni operatori, ma è anche di tipo strutturale: legato cioè all'**irrazionale impiego di risorse personali e di mezzi** e alla conseguente, sperequata gestione dei carichi di lavoro da parte dei magistrati e delle cancellerie.

Di talché, tenuto conto dell'accentuata scarsità delle risorse umane e materiali disponibili nella strategia di progressivo contenimento della spesa pubblica, appare ineludibile deliberare - dopo 150 anni (come sta di recente avvenendo in Francia) - l'urgente **revisione della geografia giudiziaria**, e cioè una diversa organizzazione degli uffici sul territorio mediante la rivisitazione delle circoscrizioni giudiziarie. E ciò, sulla base di una

Relazione sull'amministrazione della giustizia

misurazione della “**dimensione ottimale**” scevra di logiche pregiudiziali e corporative di mera rappresentanza, ispirata, invece, a criteri oggettivi propri della scienza della “organizzazione applicata”.

La questione della razionalizzazione delle sedi giudiziarie trova concordi, circa la sua rilevanza, tanto la Commissione tecnica istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (cfr. Rapporto 2008) e l'IGF della Ragioneria Generale dello Stato, quanto il CSM e il Presidente della Corte di Cassazione (cfr. Relazioni in sede di apertura degli ultimi anni giudiziari), sul comune assunto che la produttività dei magistrati risulta crescente al crescere della dimensione dei tribunali. L'ANM, a sua volta, ha sollevato formalmente il problema, ponendolo al centro delle proposte di rinnovamento organizzativo formulate nel recente Congresso nazionale.

La Commissione tecnica individua anche un limite (40 o più magistrati) sopra il quale si riesce a sfruttare l'efficienza di scala. Ma dai dati del CSM risulta che dei 165 uffici giudiziari soltanto 27 (pari al 16,35%) hanno più di 40 magistrati.

Di fronte a questa situazione sono state avanzate due proposte, l'una di lungo periodo, l'altra con un orizzonte applicativo temporalmente più limitato.

La prima prevede l'accorpamento degli uffici giudiziari, realizzata attraverso:

- l'eliminazione delle sezioni distaccate (220), quanto meno di quelle che, ad esempio sulla base di criteri demografici, non presentano utilità bensì disfunzioni;
- l'eliminazione dei Tribunali che hanno sede in territori che già sono dotati di un ufficio giudiziario nel capoluogo di provincia (circa 60).

La seconda suggerisce, in via transitoria, l'immediata trasformazione dei 60 tribunali periferici in altrettante sezioni staccate del Tribunale del capoluogo di provincia, in maniera da conservare intatta la rete territoriale, al contempo centralizzando in capo al presidente del tribunale provinciale la gestione del personale e delle risorse per garantire maggiore efficienza e flessibilità.

Ognuna delle soluzioni richiede peraltro l'intervento del legislatore e significative modifiche normative.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Si è pure detto della drammatica insufficienza, nel numero e nelle moderne specializzazioni, del **personale amministrativo**, rispetto al quale da anni non si provvede alla copertura dei posti rimasti vacanti, che interessano in special modo le figure professionali apicali.

E' un problema di numeri, certo, ma anche di qualità delle persone, di scelte non fatte e di altre che si dovrebbero fare.

La politica governativa di riduzione dei posti di lavoro nel settore pubblico è ispirata all'idea che, in un quadro di efficienza, l'evoluzione tecnologica dovrebbe compensare la riduzione del numero delle persone impiegate, com'è avvenuto in altri settori produttivi; ma, per assicurare parametri di adeguata funzionalità, negli altri settori la riduzione degli organici è stata accompagnata da strategie di mobilità, di prepensionamento e di parziale recupero dei decrementi con assunzioni giovanili.

Nel settore giudiziario non è stata fatta né l'una né l'altra cosa, con il risultato che l'età media del personale è particolarmente elevata. Sicché, in termini prospettici, la situazione è preoccupante perché nei prossimi anni si rischia di avere uffici non solo sguarniti ma, soprattutto, il cui patrimonio di competenze, esperienze, prassi operative è destinato a deperire progressivamente per effetto della sua mancata trasmissione a nuove leve, non essendo le pratiche innovative effettivamente partecipate da chi ha un orizzonte lavorativo di pochi anni.

Di talché, a fronte della cronica carenza del personale amministrativo del comparto giustizia, sia per numero che per qualificazione professionale degli addetti, sembra doversi indicare, come unica e urgente via d'uscita, prima del collasso definitivo di quella che è la struttura portante dell'apparato, la riallocazione in questo nevralgico settore dell'Amministrazione dello Stato di quella parte del personale degli Enti locali (Regioni, Province, Comuni), che risulti obiettivamente esuberante o addirittura "sprecato" nell'organizzazione dei servizi dell'ente medesimo o che si trovi collocato in mobilità. Insomma, sarebbe auspicabile una più equa, razionale ed efficiente **ridistribuzione del personale nelle varie Amministrazioni dello Stato e degli Enti locali**.

In tal senso si segnalano taluni progetti di convenzione già stipulati (fra Tribunale e Provincia di Teramo nel giugno 2010) o in via di formazione

Relazione sull'amministrazione della giustizia

(fra Corte d'appello di L'Aquila, Regione e Province abruzzesi), per il distacco presso le cancellerie degli uffici giudiziari del distretto di personale di quelle Amministrazioni in mobilità o di lavoratori percettori di ammortizzatori sociali.

Infine, va ancora una volta sottolineata l'essenzialità degli snodi della completa **informatizzazione** degli uffici giudiziari e del **processo civile telematico**, cui devono accompagnarsi coraggiose innovazioni, anche tecnologiche, sul terreno delle **prassi procedurali virtuose**, in particolare per le comunicazioni e le notificazioni di atti giudiziari agli studi degli Avvocati e per la costituzione di banche dati in costante aggiornamento.

Indipendentemente dalle eventuali scelte di competenza del legislatore, ritengo, tuttavia, che esistono autonomi spazi e tempi per interventi, mirati e di settore, che siano elaborati e gestiti congiuntamente, in una sinergica opera di "**rinnovamento**" e di "**autorganizzazione**", da parte della Magistratura, dell'Avvocatura e del Personale amministrativo.

Sembra lecito attendersi dal loro leale spirito di collaborazione la sperimentazione di nuovi moduli comportamentali, sul terreno dello smaltimento dei numerosissimi processi pendenti (modalità degli avvisi e notifiche ai difensori, protocolli di udienza, *best practices*, criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti, specificità e non manifesta infondatezza delle impugnazioni ecc.), ancor prima che l'inesorabile monito dell'Unione Europea induca il Parlamento italiano ad adottare soluzioni straordinarie "*ad hoc*".

Considerazioni conclusive.

Provando a tirare le fila del discorso, si può affermare, in estrema sintesi, che nell'anno appena trascorso ogni sforzo innovativo di tipo organizzatorio, dalla redazione del Documento Organizzativo Generale alle attività del Consiglio Giudiziario, alla costante interlocuzione con gli Ordini Forensi e con le Istituzioni locali, ai frequenti incontri con i capi e i magistrati degli uffici giudiziari del distretto, è stato diretto innanzi tutto:

- al riavvio e alla normalizzazione della giurisdizione ordinaria, civile e penale, in condizioni, logistiche e strutturali, quantomeno dignitose ed efficienti;

Relazione sull'amministrazione della giustizia

- a un ammodernamento e a una migliore resa qualitativa e quantitativa dell'attività giurisdizionale;

- alla ricostruzione degli edifici giudiziari crollati a seguito del sisma;

- alla promozione e alla diffusione delle migliori prassi operative.

Coniugare le garanzie individuali e la “certezza del diritto”, intesa dinamicamente come tendenziale prevedibilità e uniformità delle decisioni, con i valori, pure di rilievo costituzionale, dell'effettività, efficienza ed economia della giurisdizione, costituisce ormai un dovere funzionale dei magistrati.

Solo dando una risposta adeguata alle domande di giustizia dei cittadini in tempi ragionevoli acquista senso e credibilità l'esercizio della giurisdizione; ma l'efficienza dell'apparato pretende, a sua volta, che ogni singolo ufficio sia organizzato secondo regole razionali e con obiettivi prefissati sulla base di un'attenta analisi dei flussi e delle risorse.

Sono in gioco l'immagine della giurisdizione e la legittimazione dei magistrati dinanzi all'opinione pubblica, alle altre Istituzioni dello Stato e dell'Europa.

La legittimazione dei **Giudici** nella società moderna non è data, una volta per tutte, dalla circostanza che si è vinto un concorso pubblico e s'indossa la toga in udienza, bensì va conquistata con serietà, professionalità e responsabilità, giorno per giorno, “sul campo”.

Oltre ogni logica meramente burocratica o aziendalistica, le prassi processuali e anche le condotte extraprocessuali dei magistrati devono essere ispirate a un alto senso dell'etica professionale e ripensate nell'ottica della giusta considerazione in cui va tenuta la domanda di giustizia dei cittadini.

Si esige dai giudici consapevolezza delle legittime aspettative degli utenti, misurazione adeguata dei tempi, elevata qualità del servizio, capacità di ascolto delle “ragioni degli altri”, trasparente giustificazione delle decisioni, concreta effettività delle soluzioni pratiche adottate, sobrietà dei comportamenti e rispetto delle altre Istituzioni.

Questa moderna figura di giudice, coerente col modello disegnato dal *Consultative Council of European Judges (CCJE)* nei principi fondamentali della ***Magna Carta of Judges***, adottata a Strasburgo il 17 novembre 2010, avrà

Relazione sull'amministrazione della giustizia

certamente e potrà pretendere, a sua volta, il doveroso rispetto e l'attenzione che meritano la persona, l'organo e l'Istituzione che essi rappresentano, da parte delle altre Istituzioni dello Stato, degli Avvocati, del Personale, ma soprattutto dei cittadini e degli utenti, dai quali potrà anzi attendersi apprezzamento e simpatia per l'opera svolta: così rivelandosi non come una "patologia" del sistema - come pure talora si sostiene - ma come una preziosa "risorsa" per il Paese.

Quanto all'evidente, impetuosa crescita del ruolo e della funzione degli **Avvocati** nella società moderna, è con grande soddisfazione che intendo sottolineare l'esemplare clima di dialogo e di collaborazione che si è instaurato in questo distretto tra Magistratura e Avvocatura, con gli Ordini Forensi locali, con il Coordinamento degli Ordini Forensi di Abruzzo e con le Camere penali, per quanto riguarda la predisposizione e l'attuazione dei Protocolli di udienza, la partecipazione e il contributo dell'Avvocatura al Consiglio Giudiziario in composizione allargata, le iniziative di formazione professionale.

Ancor più va rimarcato il metodo del confronto immediato e trasparente, insieme con la comune riflessione in vista delle soluzioni più pronte ed efficaci, sulle davvero inedite problematiche che emergono di volta in volta dalla drammatica realtà aquilana.

Ho menzionato l'impegno dei Magistrati e degli Avvocati, ma, in particolare, sento il pressante obbligo di manifestare la mia speciale gratitudine al **Personale** amministrativo per il gravoso impegno che assolve quotidianamente, dimostrando spirito di sacrificio, senso dell'Istituzione e consapevolezza dell'efficienza e qualità del servizio che l'Amministrazione della giustizia deve offrire alla collettività: vieppiù in contesti territoriali, come quello aquilano, così drammaticamente colpito.

La città dell'Aquila, capoluogo del distretto giudiziario, è chiamata a guidare la transizione dei "luoghi", ove si amministra la giustizia per conto di tutte le realtà di Abruzzo, dall'attuale insediamento "precario", benché reso progressivamente più dignitoso e funzionale, alla "**cittadella giudiziaria**", destinata a diventare luogo riconosciuto della conoscenza e della razionale soluzione dei conflitti, simbolo di civiltà e di prestigio per l'intera Regione.

Relazione sull'amministrazione della giustizia

Non stiamo celebrando oggi un inutile rito, bensì segniamo un momento di dialogo e di riflessione, in cui, accanto al rigoroso rendiconto delle azioni passate e all'analisi del presente, si prefigura l'impegno e il progetto per una nuova e più feconda stagione della Giustizia, il cui futuro non è un problema del magistrato, dell'avvocato, del cancelliere o del singolo utente, bensì dell'intera comunità nazionale.

Un impegno e un progetto con i quali si ribadisce con forza il messaggio di speranza che si è trasmesso nel Convegno sulla Giustizia, organizzato alla Fortezza di Civitella del Tronto il 24-26 giugno 2010 dal Tribunale di Teramo e dalla Corte d'appello, insieme ad altri Enti e Istituzioni e col patrocinio del Capo dello Stato e del Senato della Repubblica, nell'ambito delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

Nell'ossequio e nel ricordo di tale straordinario evento per la Nazione intendiamo aprire l'odierna, solenne e insieme sobria cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario.

I N D I C E

Introduzione.

- I. Gli effetti del sisma sull'amministrazione della giustizia: i problemi logistici e la ricostruzione.
 - II. Le criticità di sistema e la riorganizzazione dei servizi e delle attività della Corte d'appello.
 - II.1. La giustizia civile.
 - II.2. L'equa riparazione.
 - II.3. La giustizia del lavoro.
 - II.4. La giustizia penale.
 - III. La giustizia minorile.
 - IV. La Magistratura di sorveglianza e il carcere.
 - V. L'andamento e le caratteristiche della giustizia civile e del lavoro nel distretto.
 - VI. L'andamento e le caratteristiche della giustizia penale nel distretto.
 - VII. Le inchieste penali conseguenti al sisma, il contrasto delle infiltrazioni mafiose e il ruolo del Prefetto dell'Aquila.
 - VIII. I Giudici di pace.
 - IX. Le "Best Practices".
 - IX.1. Le prassi virtuose e i protocolli di udienza.
 - IX.2. Il sito *web*.
 - IX.3. La banca dati della "Giurisprudenza Abruzzese".
 - IX.4. Il processo civile telematico.
 - IX.5. La trasmissione su supporto informatico delle sentenze.
 - IX.6. L'Ufficio di Relazioni con il Pubblico (URP).
 - IX.7. L'asilo nido.
 - IX.8. L'informatizzazione e le "buone prassi" del Tribunale di Pescara.
 - IX.9. L'informatizzazione e le "buone prassi" del Tribunale di Teramo.
 - X. Le innovazioni "ordinamentali".
 - X.1. Il Consiglio Giudiziario.
 - X.2. La "Conferenza di servizio" dei dirigenti degli uffici del distretto.
 - X.3. La Formazione decentrata.
 - X.4. L'esame per la professione di Avvocato.
 - XI. Alcune riflessioni sulle riforme (o sui progetti di riforma) del processo.
 - XI.1. Il processo civile.
 - XI.2. Il processo penale.
 - XI.3. La priorità dei temi riguardanti l'organizzazione e il buon funzionamento del sistema giudiziario.
- Considerazioni conclusive.