

MARILENA SAMPERI. Le relazioni sono state molto puntuali e ricche di spunti e di questo ringraziamo i relatori. Poiché è stato individuato il *vulnus* al processo nella macchina organizzativa, vorrei chiedervi se riteniate utile per la Commissione audire anche gli amministrativi, gli uffici per verificare da dove nascano le disfunzioni e quali siano i reali intoppi che incidono sul processo e sui tempi del processo.

ANGELA NAPOLI. Vorrei chiedervi di esprimerci la vostra opinione sulla norma transitoria inserita nel provvedimento giunto dal Senato.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

NICOLA GRATTERI, *Procuratore aggiunto della DDA di Reggio Calabria*. Quando il rito abbreviato è stato istituito lo spirito della norma era quello di deflazionare il carico dei processi e far sì che in quella fase si definissero più processi possibile.

Di fatto vediamo celebrare due volte lo stesso processo per criminalità organizzata, basta che un solo imputato non voglia. Per dimostrare che il soggetto è un associato e risponde in base all'articolo 416-bis, devo ripercorrere la sua posizione con gli altri imputati già giudicati. Se la sentenza non è definitiva quando si celebrerà il dibattimento per uno solo degli imputati, la sentenza fatta dal giudice con rito abbreviato può essere esibita e acquisita nel fascicolo di dibattimento come documento, ma non come prova, che è cosa diversa ai fini della valutazione.

Quelli per i quali esiste la prova chiedono il rito abbreviato e hanno un regalo pari a un terzo della pena, quelli per cui la prova traballa rischieranno con il rito ordinario.

Per quanto riguarda la scelta delle prescrizioni, solitamente lo spartiacque sono i processi con detenuti e i processi senza detenuti, e in questo ovviamente c'è anche un potere discrezionale del giudice.

Capisco il rilievo dell'onorevole, ma oggi è necessario soprattutto comprendere che l'informatizzazione è la chiave per abbattere costi e tempi del processo.

Qualcuno diceva che la posta certificata già esiste, ma c'è sulla carta, mentre serve una norma, un articolo del codice che stabilisca non il potere discrezionale, ma l'obbligo che la notifica sia fatta con la posta certificata. Se esiste questo obbligo e tutti devono essere collegati in rete, un avvocato per essere iscritto all'Albo degli avvocati di Roma dovrà avere la posta certificata.

Qui sarà la rivoluzione, qui avremo l'obbligo di notifica e saremo tutti collegati in rete, perché è ormai inaccettabile che per depositare un'istanza si debbano fare duecento chilometri, andare in cancelleria, aspettare il deposito e il protocollo mentre si può inviare la posta certificata al computer del magistrato. Il PM la manderà al GIP con parere e il GIP risponderà dal suo computer all'avvocato e al pubblico ministero: questo significa abbattere i costi, i tempi e il potere discrezionale. Ispettori e capi ufficio avranno la possibilità di stabilire se quel magistrato è in ufficio, se lavora e quanto lavora.

GIOVANNI CANZIO, *Presidente della corte d'appello di L'Aquila*. Per quanto riguarda gli effetti sul processo civile, l'articolo 1 della proposta di legge, al comma 3-*quinquies*, prevede che ciascuna parte debba presentare un'espressa richiesta al giudice procedente di sollecita definizione del giudizio entro i predetti termini, pena l'inammissibilità della domanda di indennizzo per equa riparazione prevista dalla legge Pinto.

Come ho detto in precedenza, è verosimile, è atteso, è stato già annunciato dal consiglio nazionale forense, dalle organizzazioni dell'Avvocatura che tutti gli avvocati rappresentanti di ciascuna delle parti (quindi penso anche più di 10 milioni se calcoliamo che in ogni processo civile ci sono almeno due parti) presenteranno, per non essere depauperati di questa possibilità di indennizzo, la loro istanza di sollecita definizione del giudizio.

Come sempre avviene in questi casi, la massiccia presentazione di queste istanze renderà impraticabile l'osservanza della norma. Conosciamo l'effetto conclusivo, per cui l'obiettivo non si raggiunge e il risultato è negativo, ma nel frattempo dobbiamo applicare la legge, per cui l'istanza deve essere depositata in cancelleria e caricata nel fascicolo sia civile che penale a decorrere dalla data del deposito.

Un criterio di priorità, che in genere è un criterio di selezione, data la massiccia generalizzazione delle istanze diventa un criterio generalizzato, quindi tutto dovrà essere accelerato. Ci chiediamo come, con quali mezzi, da parte di quali giudici, con quali strumenti.

Intanto però il capo dell'ufficio deve avviare comunque la pratica grazie anche alla cancelleria. Trattare prioritariamente significa fare udienze sollecite, a distanza di massimo quindici giorni l'una dall'altra, e nei processi penali si applicano le regole per gli imputati in custodia cautelare.

La cancelleria avrà il pesante onere di incamerare queste istanze, di portarle al capo dell'ufficio e a lui imporne l'esame perché vi è un potere di vigilanza sull'osservanza di queste norme, ma noi sappiamo che sarà inattuabile perché non è più un criterio di priorità ma diventa generalizzato, con un inutile carico di lavoro per le cancellerie.

Il danno riguarda soprattutto gli uffici, le corti e i tribunali che in questi anni si sono impegnati sul terreno delle buone prassi. All'Aquila dopo il terremoto di aprile 2009, il 16 settembre 2009 sono stati riaperti tutti gli uffici e riavviate tutte le attività giudiziarie, abbiamo fatto un programma di smaltimento dell'arretrato, sono rimasti ormai solo 2.000-3.000 processi del vecchio rito civile e oggi fissiamo alla fine del 2012, pur avendo cadenze abbastanza pesanti di procedimenti sopravvenuti.

Questa calendarizzazione dovrà necessariamente saltare se si accavalleranno milioni in Italia ma migliaia di istanze di sollecitazione per l'Aquila. Vorremmo che gli uffici che più hanno lavorato sul ter-

reno delle buone prassi e degli accordi con gli avvocati per i protocolli di udienza venissero premiati, non azzerati nelle loro esperienze, che sono esperienze forti che divulghiamo in Europa e che il Consiglio superiore ci chiede di diffondere agli altri distretti.

Venezia sta facendo la stessa cosa sia pure con grande difficoltà: essere passati dal 2017 al 2016 in tre anni è un miracolo, perché in genere i tempi aumentano, non diminuiscono. Noi siamo scesi dal 2014 al 2012. Immaginate invece cosa succederà quando dovremo dislocare risorse sul terreno dei servizi penali.

Vorrei rispondere prima ad altre domande e poi da ultimo a quella dell'onorevole Bernardini, che ritengo una domanda di grande rilievo.

Credo di aver risposto anche all'onorevole Samperi, facendo capire come tutti questi dati siano frutto di un esame congiunto effettuato con la cancelleria e credo che come la mia corte anche quella di Venezia e quella di Milano siano prive di dirigenti di cancelleria, per cui noi siamo anche dirigenti di cancelleria e lavoriamo gomito a gomito con i cancellieri. Una delle note che lascerò è infatti firmata dai due dirigenti di settore della cancelleria penale della corte d'appello.

Approfitto della presenza del sottosegretario Caliendo per ricordare che siamo in attesa del bando straordinario che L'Aquila merita per tutto quello che ha fatto e sta facendo, perché il depauperamento della cancelleria a causa del sisma è spaventoso.

Sulla norma transitoria non ho detto quasi nulla, perché come ci insegna la Corte costituzionale la più intangibile è la volontà del legislatore di fare norme transitorie: una norma transitoria deve assumere connotati di palese irragionevolezza per essere travolta. Questa praticamente sancisce l'estinzione *ex lege* di un processo senza che vi sia stato alcun contributo da parte di nessuno (una sorta di amnistia).

La scelta del legislatore di bruciare nel falò di questa amnistia il 10, il 15, il 20 o il 25 per cento dei processi non

è una scelta da noi sindacabile. Posso solo dire che sicuramente sul terreno della norma transitoria si tratterà di una quota che potrà aggirarsi tra il 10 e il 20 per cento.

Non mi spiego però, giacché parliamo del processo di primo grado, perché due e non i tre anni fissati nella norma a regime. Di questa volontà di chiudere sui due rispetto ai tre a regime non ho trovato spiegazioni, neppure nella relazione dei proponenti né del relatore della proposta di legge.

Vorrei esprimere un'ultima considerazione che vale sia per la norma transitoria che per la norma a regime, ma in particolare per la transitoria. Pensate veramente che il danneggiato dal reato sia felice di sentirsi rinviare al processo civile sia pure con termini accelerati, di ricominciare da capo da un altro giudice?

L'articolo 578 del codice di procedura penale nei giudizi di impugnazione fa salvi gli effetti delle statuizioni civili risarcitorie laddove vi sia stata una sentenza di primo grado di condanna dell'imputato, qualora ovviamente non vi sia l'assoluzione del merito e subentri la prescrizione. Io non ho trovato né nella transitoria né a regime una salvezza dei diritti del danneggiato, se non semplicemente un rinvio a cominciare nonostante sia magari arrivato in Cassazione, perché il processo si prescrive anche in Cassazione.

Nei termini del primo grado credo che sarebbe corretto considerare un autonomo computo dei termini riguardanti la fase preliminare. Non è la stessa cosa fare un giudizio monocratico a citazione diretta e fare un giudizio monocratico collegiale preceduto dall'udienza preliminare, perché oggi, contrariamente alle intenzioni dei padri che hanno istituito un nuovo codice di procedura penale, l'udienza preliminare è un vero e proprio grado, un quarto grado di giudizio, che si fa per i processi di maggiore rilievo, per quelli in cui vi sono intercettazioni da trascrivere, per quelli con pluralità di imputazione.

All'Aquila tutti i processi del terremoto che sono per reati apparentemente minori

(omicidio colposo, lesioni colpose) ma coinvolgono centinaia di parti civili e decine gli imputati e quindi sono processi di grande complessità si muovono sul terreno sia delle indagini preliminari, sia delle udienze preliminari con consulenze tecniche e perizie di grande rilievo, di largo spessore e di notevole durata, che sono tuttora in corso e che richiedono a volte almeno un anno per la trattazione del processo di udienza preliminare.

Sarebbe quindi più coerente prevedere all'interno dei termini di primo grado appositi termini laddove c'è l'udienza preliminare.

L'analisi sia pure urgente fatta dal presidente del tribunale di Pescara, che è il più importante tribunale del distretto, insieme con i suoi Presidenti di sezione e dirigenti di cancelleria ci segnala nel primo grado fra norma a regime e norma transitoria un azzeramento di almeno il 30-35 per cento dei processi pendenti. Di tale studio realizzato insieme con le cancellerie ho lasciato una nota con i dati forniti dal presidente del tribunale.

Per quanto riguarda il rito abbreviato, è una scelta politica del legislatore. Posso riferire quello che si era pensato di fare con la Commissione Ricci. Credo che ai cittadini — anche a me per la verità — non faccia piacere che un ergastolo o trenta anni di reclusione siano inflitti da un giudice monocratico che talvolta pronuncia il dispositivo in jeans e camicia. Vorrei tanto che indossasse la toga e che trenta anni venissero dati da tre giudici piuttosto che da un giudice solo.

Per i reati di maggiore gravità pensare a una valutazione più ponderata di tipo collegiale ma distrettuale, perché non tutti i circondari potrebbero supportarlo va bene, rispolverare la corte d'assise e precludere l'ergastolo è una scelta puramente politica.

Credo che abbiamo recuperato qualche risorsa in questi anni proprio perché le corti d'assise si sono fermate, questi processi si fanno con udienza preliminare davanti al GUP e le corti di assise non esistono quasi più nei nostri uffici. Titarle

di nuovo fuori significa ancora una volta aggravare l'organizzazione degli uffici.

Proverò ora a rispondere alla domanda di grande rilievo rivolta dall'onorevole Bernardini e lo farò nelle vesti del giudice.

L'obbligatorietà dell'azione penale oggi è disciplinata, per quanto riguarda il giudice e l'avvio del processo, da apposite regole legali, che sono racchiuse nell'articolo 125 di attuazione e nell'articolo 425 del codice di procedura penale per quanto riguarda il giudice delle indagini preliminari.

Perché si eserciti l'azione penale occorre un lasciapassare del giudice, che ritenga che gli elementi raccolti siano idonei a sostenere l'accusa in giudizio, quindi l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale subisce oggi dei temperamenti di tipo legale.

Come giustamente lei ha sottolineato, la vera discrezionalità è invece nella selezione dei tempi, dei modi, dei tipi di processi che sono nelle indagini preliminari e che non sono sicuramente prevedibili da parte del giudice quando riceve il processo, ma dipendono anche dal sovraccarico della domanda di giustizia. Le procure della Repubblica devono necessariamente fare qualcosa di fronte al sovraccarico della domanda e farlo in modo trasparente, adottando protocolli, rendendoli pubblici e mettendoli sui loro siti web.

Ho parlato di selezione dei flussi e dei processi nel momento in cui ci sarà questo sovraccarico per quanto riguarda tutte le corti e tutti i tribunali legati ai termini di fase e di grado della prescrizione processuale, ma sia chiaro che la selezione spetta al legislatore: non vogliamo farla.

Noi abbiamo già oggi trasparenti criteri di priorità che sono visibili sui nostri siti web, che ci vengono dettati dalle norme di attuazione, dalle nostre tabelle chiare, trasparenti e talora concordate anche con l'Avvocatura. Questi criteri di priorità salteranno con il progetto riformatore, perché non potremo più mantenerli e avremo bisogno di nuovi criteri che non vogliamo scegliere.

Attendiamo che sia il legislatore a dirci di fronte a questi flussi e di fronte ai

tempi quali criteri di priorità dobbiamo adottare, se far morire o far vivere i processi e con quali forze. Ho detto un'altra cosa: che l'alternativa alla selezione a monte che spetta al legislatore è quella di dislocare risorse dal settore civile al settore penale, e se sarà necessario lo faremo perché la sconfitta dell'istituzione giustizia e dello Stato nel fare giustizia per le vittime del reato e per gli imputati innocenti è una sconfitta cocente che non intendiamo subire in modo inerte.

Credo di aver risposto alle domande, ma eventualmente, signor presidente, se così non fosse, le chiedo di farmelo rilevare.

MANUELA ROMEI PASETTI, *Presidente della corte d'appello di Venezia*. Credo che molto sia già stato anticipato dal presidente Canzio. Vorrei fare alcune notazioni di contorno a proposito dell'istanza di anticipazione, perché la domanda mi sembrava rivolta a capire quanto assorbissero le energie di un ufficio.

Con questo rispondo anche all'onorevole Samperi. In questo momento sono il dirigente amministrativo di tutta la nostra Corte, perché molti uffici non hanno un dirigente e purtroppo per legge dobbiamo occuparcene noi. Devo dire purtroppo perché noi non siamo stati formati per questo tipo di funzione, quindi ovviamente lavoriamo sempre tutti insieme, ma sentendo me lei sente il dirigente amministrativo che altrimenti non potrebbe convocare perché non c'è. Non solo non ho il dirigente amministrativo: non ho neanche il dirigente del settore penale, se non uno in *part time* che viene ogni tanto per tre mesi e poi sparisce.

Questi dati, che possiamo precisare ulteriormente, sono stati raccolti con grande attenzione nei riguardi della disfunzione amministrativa. Per quanto riguarda l'istanza di anticipazione, anziché parlare di 5 milioni parlerei di quello che ho, ovvero di 15.000 procedimenti civili e di oltre 10.000 procedimenti penali. Devo pensare a un sistema informatico di registrazione, a un sistema di graduazione del momento della presentazione, al fatto

che bisognerebbe immediatamente dare delle prescrizioni perché il numero dei procedimenti è talmente grande e posticipato nella sua trattazione che imporrà dei provvedimenti per respingere di mutare la data di fissazione del processo, perché noi siamo già al limite.

Nel 2008 rinviavamo al 2017 e ora che sono passati tre anni rinviavo al 2016, ma non abbiamo più risorse per potere anticipare quei processi, il numero delle udienze è completo. Occorrono cinque minuti a registrare e dieci minuti a portarla nella stanza di chi deve decidere, che deve poi organizzare un sistema secondo me non di accoglimento ma di reiezione delle domande, perché noi non siamo assolutamente in grado di far fronte a un'anticipazione dei processi.

Il collega Gratteri ha citato le scrivanie, ma per un computer o per qualsiasi tavolo lavorano cinque persone, perché come cancelleria dobbiamo verificarne la necessità, istruire la pratica, inviarla al Ministero che ci dice di ricorrere a Consip e poi ci autorizza a ricorrere e infine finalmente si ottiene quanto chiesto. Sono state coinvolte almeno cinque persone.

Ritengo quindi che queste istanze di anticipazione condurranno a una necessaria analisi e reiezione. Il problema è quindi che porteranno a poco, ma il dispendio di energie sarà molto grande, perché ad esempio io non saprei a chi farle registrare in questo momento.

Negli ultimi tre anni gli organici degli amministrativi sono diminuiti di un terzo con i vari DM, però non sono diminuite le carenze perché abbiamo più del 12 per cento di scopertura. Manca personale formato e in questo momento sopravviviamo grazie ai comandi. Per la situazione disastrosa in cui versiamo (la corte d'appello ha il 33 per cento di scopertura, 37 con il *part time*) abbiamo avuto la possibilità di segnalare al Ministero persone da comandare provenienti da enti pubblici, che non hanno formazione, che rimangono per due anni e vanno via quando hanno imparato il mestiere.

Ovviamente ho 8 comandi al posto di 17 e 75 persone al posto di 112 su un

organico già ridotto del 30 per cento, per cui è quasi impossibile funzionare. Più di questo non credo si possa dire, se non fare una lunga litania elencando tutte le cose che non possono fare.

Per quanto riguarda le prescrizioni, il legislatore quando ha messo mano alla legge sui criteri di priorità non ha operato bene perché tutto è prioritario. Se infatti applicate quella legge, vengono esclusi pochissimi reati perché ha operato con riferimento alla pena e quindi questo praticamente copre quasi tutti i reati.

Dopo riunioni, consigli giudiziari nell'ambito dell'organizzazione che poi viene controllata dal Consiglio superiore della magistratura, abbiamo individuato criteri di priorità delle priorità. Ovviamente non ci piace fare questo, però, se il legislatore non lo fa e la massa di processi è enorme, in qualche modo bisogna far funzionare il processo. Riteniamo che al giudizio dei casi più gravi non debba essere sottratto il cittadino che è imputato o parte lesa, per cui i nostri criteri di priorità bene o male — sta a voi il giudizio perché potete leggerli — si basano sull'analisi del bene protetto e delle ragioni della collettività.

Saremmo molto felici se lo facesse il legislatore perché potremmo limitarci ad applicarlo senza assumerci responsabilità. È stato già accennato al fatto che lavoriamo in genere con protocolli. In questo momento, per questi criteri di priorità delle priorità abbiamo in corso protocolli con gli avvocati del distretto.

Questa ulteriore priorità delle priorità dovrebbe funzionare in questo modo: quando un pubblico ministero in primo grado tratta un procedimento che ritiene di particolare rilevanza lo comunica alla procura generale, che opera una selezione di questi casi, lo comunica a noi, che avendo su questi procedimenti la possibilità di interloquire con il primo grado, con i tribunali, chiediamo che il procedimento venga inviato presto, prima di quell'anno che è un tempo morto per la trattazione.

Sono meccanismi molto complessi, che vedono l'Avvocatura contraria per tutta

quella enorme fascia di avvocati che tratta i procedimenti piccoli, i bagatellari, che non saranno mai prioritari.

Questi criteri che possono essere applicati da oggi in poi (abbiamo già avuto alcune segnalazioni) dovrebbero consentire la revisione di tutto l'arretrato. Ovviamente gli avvocati si ribellano all'eventualità che questi criteri diventino il perno attorno al quale stabilire la fissazione dei ruoli e la celebrazione dei processi.

Non solo non è divertente, ma è un tipo di atteggiamento a cui noi siamo dovuti arrivare proprio per far funzionare l'ufficio e non denegare giustizia nei casi più gravi. Siamo felicissimi che sia una prerogativa del legislatore, purché il legislatore non faccia una normativa come quella dei criteri di priorità che non indica le priorità.

Per quanto riguarda i tempi per il passaggio di fasi sono ancora più gravemente perplessa, perché dall'analisi che ho fatto dal primo grado alla conclusione del processo in primo grado, la fase che dovrebbe essere autonomamente considerata non riguarda soltanto il GI, perché i tempi di un anno o due anni che si aggiungono presso le procure della Repubblica non sono una neutralità. Non sono moltissime le richieste che intervengono entro l'anno o entro sei mesi e, se si aggiungono sei mesi o un anno ai due anni dell'indagine preliminare e ai tre anni del dibattimento, si arriva a cinque o sei anni.

I tempi per il passaggio di fase non possono essere ignorati, senza contare poi i tempi morti del passaggio di fase, che sono due cose completamente differenti ma che vanno detratti comunque dal tempo necessario per concludere il processo.

Sul rito abbreviato mi sento di dire una sola cosa: i riti alternativi da noi stanno cominciando a funzionare e quanto più funzionano i riti alternativi tanto più i processi si snelliscono. Quando si forma la prova ha riflesso anche sul resto del processo, quindi è negativo il fatto che si debba spendere un altro collegio (negli

uffici piccoli questa possibilità non c'è), ma è fondamentale che si proceda in questa strada. Sarei anche favorevole al ripristino dell'ex articolo 599 per i processi d'appello, perché questo sveltiva molti casi in cui c'era l'appello solo sulla pena, si poteva ragionare in termini di pena erogata e creava la possibilità di non pronunciare prescrizioni, laddove è meglio una pena certa erogata dal giudice piuttosto che una prescrizione che interviene come evidenziato dall'onorevole Bernardini senza un controllo da parte del legislatore.

Sono quindi assolutamente favorevole ai riti alternativi e addirittura ripristinerei quanto è stato tolto, cioè la possibilità del cosiddetto « patteggiamento » in appello.

La norma transitoria è una specie di mistero che risponde a esigenze storiche di quel momento. Mi chiedo cosa possiamo dire noi su questo, se non che gran parte dei procedimenti pendenti in corte d'appello — tra l'altro la norma transitoria non si applica all'appello — comincia nel 2001 e va a finire nel 2011 e nel primo grado moltissimi sono anteriori al 2006.

Distinguere la pena in relazione alla pena edittale non so quanto giovi alla possibilità di avere una trasparente organizzazione del lavoro. Dovrebbero essere i tre anni che abbiamo previsto a regime, ma ritengo che siano tutti ragionamenti non trasparenti, nel senso che noi non sappiamo perché quella norma sia stata così costruita e possiamo dire poco sulle ragioni che hanno indotto a proporla l'adozione.

Da una mia analisi sommaria è emerso che la durata media dei procedimenti in materia di equa riparazione attualmente supera i 450 giorni da noi.

NICOLA GRATTERI, *Procuratore aggiunto della DDA di Reggio Calabria*. Vorrei sommariamente dissentire dalla collega relativamente al cosiddetto « patteggiamento » in appello, che ritengo sia stata una cosa molto importante realizzata da questo Governo nel primo decreto sicurezza.

Consideravo uno scandalo il cosiddetto « patteggiamento » in appello perché più volte con pene edittali in primo grado a 24-25 anni in appello si mercanteggiava sino a raggiungere i 6 anni. Questo si verificava sistematicamente almeno due o tre volte al mese.

Bisogna informatizzare il processo penale se si vuole snellire la procedura ma non fare questi sconti da Standa.

PRESIDENTE. Nel ringraziare la dottoressa Romei Passetti, il dottor Canzio e

il dottor Gratteri, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 9 maggio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO