



Diritto dell'emergenza Covid-19 e recovery fund

Marche. La giurisdizione marchigiana e l'emergenza epidemiologica

di [Sergio Sottani](#)

11 maggio 2020

Sommario:

Marche. La giurisdizione marchigiana e l'emergenza epidemiologica

di **Sergio Sottani**

La Rivista è da sempre attenta a raccontare la giurisdizione attraverso lo sguardo dei territori, e dei suoi protagonisti, per valorizzare il pluralismo della giustizia e mostrare l'attività giudiziaria nella sua più concreta esperienza.

Nel proseguire, anche durante l'epidemia, questo viaggio nelle diverse realtà giudiziarie la Rivista ha chiesto - al Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Ancona Sergio Sottani, al Presidente della Corte di Appello di Palermo Matteo Frasca e alla Presidente della Corte di Appello di Venezia Ines Maria Luisa Marini - di raccontare, ciascuno a suo modo, la giurisdizione d'appartenenza di fronte alla crisi epidemica.

In momenti di frenesia normativa e organizzativa è opportuno precisare che gli scritti sono stati redatti tra la fine del mese di aprile e l'inizio del mese di maggio ed è doveroso ringraziarne gli autori.

Nella foto dell'articolo il panorama mirabile del più poetico dei balconi, il Colle dell'Infinito.

Sommario: 1. La crisi sanitaria nelle Marche - 2. Dall'emergenza sanitaria alla pandemia endemica - 3. Misure organizzative giudiziarie per la tutela sanitaria - 4. Il lavoro agile ed il processo da remoto - 5. La situazione carceraria - 6. La questione criminale

1. La crisi sanitaria nelle Marche.

Nel suo girovagare di qualche anno fa nel nostro paese, un paesologo, nel capitolo dedicato alla “*lunga agonia delle Marche*”, scopriva che “*le Marche sono un polso attraversato da tre arterie: la ferrovia, la statale adriatica e l'autostrada. È un ottimo luogo per vedere a che punto è la nostra febbre. La diagnosi è strana, fausta e infausta allo stesso tempo, stiamo guarendo e ci stiamo aggravando. Sembra di stare in un mondo morto, in un mondo che sta trovando la via per liberarsi dei morti che lo hanno dominato. Forse dipende dall'arteria che si tasta*”.

Quel metaforico turbamento letterario sembra mutuabile ai nostri tempi, in cui la diffusa percezione di smarrimento da Covid 19 ha colpito l'intera nazione. Per quanto riguarda il vero e proprio contagio, la Regione Marche ed in particolare la provincia di Pesaro ed Urbino è risultata da subito uno dei territori maggiormente infetti. Nella fase di repentina transizione che ha caratterizzato l'approccio al virus, cioè dall'iniziale sottovalutazione del pericolo al sentimento di panico collettivo, nella Marche si è acuito lo scollamento tra iniziative centrali e decisioni regionali, in quanto l'ordinanza del 25 febbraio 2020, con cui il Presidente della Giunta Regionale ha disposto la sospensione di tutte le manifestazioni pubbliche e la chiusura di vari luoghi pubblici, compresi gli istituti scolastici, è stata immediatamente impugnata dal Governo e, quasi contestualmente, sospesa cautelarmente con decisione del locale TAR. Solo alcuni giorni dopo, peraltro, la Provincia di Pesaro Urbino è stata espressamente classificata dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri come una delle “*zone rossa*” italiane.

Questo indubbio elemento di incertezza ha ulteriormente inciso sul già di per sé caotico affollamento di norme, prescrizioni, obblighi e divieti introdotti dall'alluvionale produzione normativa di fonti tra loro diverse, quali decreto legge, decreti del Presidente del Consiglio, ordinanze regionali, circolari ministeriali, delibere del CSM. Questa *normodemia* non ha prodotto

certezze, ma ha alimentato il caotico cumulo di questioni, in quanto l'accelerazione della crisi ha proiettato tutti in pochi giorni in un altro mondo, rispetto a quello descritto solo un mese prima nelle inaugurazioni dell'anno giudiziario.

Per l'effetto, la differente estensione territoriale nella diffusione del contagio, l'autonoma produzione regionale in materia sanitaria e la necessità di una risposta innovativa ed immediata hanno determinato una risposta organizzativa, diversificata per i singoli distretti giudiziari.

L'obiettivo del dirigente giudiziario nell'emergenza sanitaria è stato quello di conciliare la tutela della salute nei luoghi di lavoro con il dovere di garantire il servizio pubblico. Si è trattato di adottare le migliori soluzioni per mettere in sicurezza i palazzi di giustizia, per la difesa della salute collettiva in modo di evitare che gli edifici divenissero focolai di contagio, e di far utilizzare i dispositivi di protezione individuale, per la tutela dei lavoratori.

Il Ministero ha di fatto delegato le sue funzioni sul *campo* con l'istituzione nei distretti della “*cabina di regia*”, composta dal Presidente della Corte d'appello e dal Procuratore Generale, e delegato i “*capi*” degli uffici giudiziari.

Per consentire un flusso bidirezionale, i vertici amministrativi del Ministero hanno con encomiabile impegno tenuto quasi settimanalmente delle video conferenze con le autorità giudiziali apicali. Iniziativa assolutamente meritoria che ha cercato di riportare ad unità le singole condotte distrettuali, anche se la mancata partecipazione agli incontri, finanche saltuaria, del Ministro o del suo capo gabinetto, ha icasticamente segnalato la mancanza di una precisa direzione di politica in materia organizzativa, non certamente surrogabile dalle occasionali determinazioni amministrative.

2. Dall'emergenza sanitaria alla pandemia endemica

Conoscere le singole differenti realtà è servito per valorizzare e diffondere le buone prassi e far emergere anche le *cattive*, che spesso servono quanto le prime, se non altro per evitare errori. Soprattutto nel momento in cui inizia il difficile periodo definito della “*convivenza col virus*”, in cui si deve conciliare una tendenziale normalità del servizio, a far data già dal 12 maggio, a fronte di un'emergenza sanitaria prevista almeno sino al 31 luglio 2020. Inoltre, acquisita ormai la piena consapevolezza degli effetti potenzialmente devastanti della pandemia in atto, si è consci di quanto la crisi sanitaria abbia evidenziato manchevolezze pregresse dell'organizzazione giudiziaria, sia nel suo complesso che nelle sue articolazioni territoriali.

In questo scenario, al dirigente giudiziario si richiede di essere non solo un *manager* ma anche un *leader*, munito della capacità di adattamento alla mutevole e cangiante situazione, di adottare

soluzioni organizzative flessibili, di saper sopportare lo stress, di essere socialmente responsabile delle proprie decisioni. Insomma, un dirigente in grado di pensare ed agire con senso pratico, in modo razionale e secondo un'ottica progettuale, di promuovere e costruire rapporti relazionali, per un lavoro collettivo.

Al riguardo, si sono rivelati fondamentali sia gli applicativi di messaggistica sia le video conferenze, che hanno consentito un flusso continuo, altrimenti non immaginabile, di notizie, documenti ed opinioni tra i dirigenti degli uffici giudiziari del distretto marchigiano.

La crisi economica cagionata dalla pandemia infierisce sul territorio marchigiano già da tempo sofferente per il calo della produzione industriale in settori tradizionalmente trainanti, quale quello degli elettrodomestici, per la sofferenza del sistema bancario, di cui la vicenda della Banca delle Marche è l'esempio di maggiore risonanza mediatica, e per il sisma del biennio 2016-2017.

Per la tenuta istituzionale di un territorio così fortemente dilaniato è necessario che il sistema giudiziario sia in grado di funzionare, pur nell'incertezza di quali saranno i futuri sviluppi dell'epidemia. Sin d'ora occorre individuare cosa vada abbandonato, nelle risposte inevitabilmente frettolose dettate dall'emergenza, perché frutto di risposte imposte dalla necessità, da ciò che invece va mantenuto, in quanto espressione di soluzioni innovative che hanno sgretolato la granitica burocratica resistenza culturale al cambiamento.

Se un primo filo conduttore emerge dall'esperienza marchigiana, nel periodo di traumatica rottura, è la consapevolezza che dalla crisi non si può uscire con gli strumenti organizzativi a cui ci si era abituati in precedenza. Per questo serva la mobilitazione comune dei magistrati, con il fattivo coinvolgimento della dirigenza amministrativa e del personale, oltre che il dialogo con gli avvocati e l'indispensabile ascolto delle istituzioni sanitarie. In quest'ottica, la generalizzata adozione di protocolli con l'avvocatura per la gestione delle udienze civili e penali, previa acquisizione del parere dell'autorità sanitaria, si è rivelata un metodo indispensabile per favorire la cultura unitaria dei distinti soggetti che partecipano al sistema giudiziario.

3. Misure organizzative giudiziarie per la tutela sanitaria

Sotto il profilo sanitario, la normativa emergenziale ha imposto un'interlocuzione con l'autorità sanitaria regionale, tramite la Presidenza della Giunta. Nel distretto marchigiano il metodo ha sicuramente funzionato, perché in tempi brevissimi si è garantito un interlocutore sanitario per ogni ufficio circondariale. Alle indicazioni e prescrizioni di quest'ultimo i dirigenti hanno fatto quindi riferimento per adottare i necessari provvedimenti.

Tuttavia questo metodo, sicuramente virtuoso ed in piena sintonia con le direttive ministeriali, di concertazione tra l'autorità giudiziaria e quella sanitaria ha dovuto, a volte, fare i conti con difformi valutazioni del RSPP e del medico competente. La decisione finale è stata doverosamente rimessa al dirigente dell'ufficio giudiziario, il quale peraltro, privo di un autonomo potere di spesa, ha inevitabilmente risentito dei vincoli sul punto imposti a livello ministeriale. In argomento un ruolo essenziale, ancorchè ibrido tra il previsionale ed il consultivo, lo può svolgere la Conferenza permanente dei servizi.

Con il trascorrere del tempo e l'esplosione del contagio, si sono compresi in maniera sempre più nitida i profili su cui concentrare l'attenzione, per evitare il pericolo di diffusione del contagio e contestualmente garantire il benessere fisico dei lavoratori: uso dei mezzi di protezione individuale, a cominciare dalle *“mascherine”*, installazione di strumentazione per la rilevazione della temperatura corporea all'ingresso degli edifici giudiziari, effettuazione dei test su soggetti sintomatici ed asintomatici. Su nessuno di questi aspetti la Regione Marche ha adottato un'autonoma disciplina, diversa da quella nazionale, la quale per suo conto ha risentito di non univoche indicazioni sanitarie.

Ad oggi l'obbligo di indossare le *“mascherine”*, che inizialmente è stato estremamente limitato negli uffici pubblici in sintonia con la raccomandazioni dell'OMS, è di fatto implicitamente imposto per lo stazionamento negli uffici giudiziari dal DPCM del 26 aprile 2020.

Parimenti non risulta prescritta dalla normativa regionale né da quella ministeriale, anzi da quest'ultima espressamente inibita in difetto di specifica prescrizione sanitaria, l'installazione di un sistema di rilevazione della temperatura all'ingresso di uffici pubblici, per cui la decisione sul punto viene, di fatto, rimessa alle determinazioni dei singoli dirigenti, con ogni consequenziale responsabilità. Decisone da adottare congiuntamente dal Presidente e dal Procuratore della Repubblica, tenuto conto che nel distretto marchigiano, ad eccezione degli uffici di appello, tutti quelli di primo grado coabitano nello stesso spazio. Ciò comporta problemi non semplici in ordine all'individuazione del personale che dovrebbe effettuare tale controllo, all'ingresso degli edifici giudiziari, oltre che sulla disciplina protocollare con cui trattare nell'immediatezza le persone che dovessero risultare positive alla misurazione della temperatura corporea.

Il punto di maggiore delicatezza sembra però costituito dall'effettuazione dei test sui dipendenti dell'amministrazione giudiziaria. In primo luogo, si è preso atto, su esplicita richiesta della cabina di regia, che l'autorità sanitaria regionale non ritiene allo stato i test sierologici pienamente affidabili dal punto di vista scientifico. Quindi nella fase emergenziale i test sono stati, di norma, eseguiti col metodo di prelievo faringeo. Nell'ambito distrettuale, si è ottenuta la

possibilità di disporre test su soggetti degli uffici giudiziari, anche asintomatici, ma la concreta tempistica deve tener conto del limitato numero di prelievi ed esami concretamente sostenibili dal sistema sanitario marchigiano, oltre che della doverosa priorità in favore dei soggetti appartenenti alle categorie degli operatori sanitari e delle forze dell'ordine.

Per quel che qui interessa, appare ormai evidente come sia indispensabile l'individuazione tempestiva di eventuali contagi, proprio per evitare che uffici di medio-piccole dimensioni, come quelli marchigiani, possano improvvisamente privarsi del personale, o perché affetti dal *virus* o per le dovereose misure di quarantena che dovrebbero interessare tutti coloro che vengano a contatto con i contagiati. Il che determinerebbe la necessità di ricorrere ad applicazioni distrettuali, di magistrati e personale amministrativo, con tutte le inevitabili problematiche.

4. Il lavoro agile ed il processo da remoto

Nonostante il lavoro agile fosse normativamente previsto con la legge n. 81 del 2017, tale modalità di esecuzione della prestazione lavorativa era di fatto ignota all'amministrazione giudiziaria, prima dell'emergenza sanitaria. L'obbligo di distanziamento nel luogo di lavoro e la necessità di istituire presidi, con poche persone fisicamente presenti in un numero strettamente indispensabile per garantire il funzionamento del servizio, hanno invitato all'adozione di forme agili di lavoro, con postazioni ubicate presso i propri domicili o presso uffici giudiziari, diversi da quello di appartenenza. In generale, a fronte all'imperativo di ridurre al minimo la presenza in ufficio, al dirigente si è posto il dilemma se imporre la fruizione di congedi ordinari, ai magistrati od al personale amministrativo, oppure se mantenere la tendenziale fruizione volontaria del congedo, previa consumazione nel periodo emergenziale di quanto maturato nell'annualità pregressa, e contestualmente garantire la normale funzionalità del servizio, anorché ridotto per la sospensione processuale dei termini processuali, ricorrendo a forme inedite ed inesplorate della prestazione lavorativa.

Questa seconda opzione, fondamentalmente adottata dagli uffici giudiziari marchigiani, ha progettato forme di lavoro a domicilio, ha sfruttato la possibilità di dialogo dei due *cloud computing*, *teams* e *one drive*, ma si è irrimediabilmente scontrata con alcuni limiti di politica giudiziaria, rappresentati dal divieto di un uso generalizzato della sottoscrizione digitale di atti, con valenza processuale penale, e dall'impossibilità di utilizzare in remoto gran parte degli applicativi ministeriali. Tali mancanze impediscono sia la dematerializzazione del procedimento, sia la possibilità del deposito telematico dell'atto in remoto.

Questi nodi non sembrano superabili localmente senza una decisione nazionale, per cui, se non risolti, appaiono pregiudizievoli per le prossime scelte progettuali. In estrema sintesi, dal 12 maggio potranno forse scomparire i presidi negli uffici giudiziari, ma resta impellente la necessità di articolare in modo diverso l'orario lavorativo e di consentire il lavoro agile.

Per quanto riguarda l'attività squisitamente giudiziaria, oltre alla maggiore flessibilità del lavoro dei magistrati, soprattutto di quelli requirenti che per le funzioni svolte inevitabilmente devono garantire una presenza in ufficio maggiore di quelli giudicanti, la novità più significativa del periodo emergenziale è stato il processo penale c.d. *da remoto*. Il tema è oggetto di più ampia discussione, non necessariamente interrotto dai ristretti limiti di applicazioni consentiti dal decreto legge n. 28 del 2020, che è entrato in vigore in pratica contestualmente alla legge n. 27, proprio per neutralizzarne gli effetti delle disposizioni introdotti in sede di conversione.

Sul punto, va non solo mantenuto ma ulteriormente valorizzato il metodo concertativo adottato da tutti gli uffici del distretto marchigiano, che hanno adottato dei protocolli di udienza, nei quali è prevista la partecipazione alle udienze civili e penali da remoto. Tali accordi convenzionali sono stati sottoscritti congiuntamente con gli ordini professionali forense, e, nella maggioranza dei casi, anche con gli organismi territoriali delle Camere Penali.

Più che mai i protocolli sono espressione del lodevole intento di ridurre l'evidente *gap* preesistente tra il Processo Civile Telematico, ormai entrato nella cultura giudiziaria, ed il Processo Penale Telematico, di cui ancora sono non chiare le possibilità e troppo ridotti i margini di concreta applicazione.

Di certo, la crisi pandemica ha in gran parte eliminato eventuali pigrizie nell'uso della tecnologia da parte dei magistrati e ha costituito un momento di sicura evoluzione nella cultura informatica. A ciò deve necessariamente corrispondere un adeguamento della struttura organizzativa da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari, in quanto di per sé la telematica non apporta alcun beneficio se non supportata dalla capacità organizzativa di renderla funzionale alla struttura in cui si cala.

5. La situazione carceraria.

I quattro istituti penitenziari del distretto marchigiano soffrono del male nazionale del sovraffollamento del sistema carcerario. In uno di questi sono inoltre stati trasferiti alcuni dei detenuti che nella prima decade di marzo hanno inscenato, in altri luoghi, delle manifestazioni di violenta protesta, concluse con la morte di alcune detenuti. Nelle Marche non vi sono stati episodi eclatanti di concessione di benefici a soggetti condannati per reati in materia di

criminalità organizzata, per cui il problema è consistito, e tuttora rimane, nella capacità di conciliare gli istituti dell'ordinamento penitenziario con l'esigenza di evitare la trasmissione del contagio all'interno degli istituti.

Grazie ad una fertile collaborazione con il Provveditorato interregionale dell'Amministrazione Penitenziaria si è cercato di affrontare il tema della riduzione della popolazione carceraria, alla luce del semplificato regime della detenzione domiciliare, con particolare riferimento a quei soggetti che, pur in presenza di presupposti, non avessero un domicilio *“certo”* per fruire del beneficio. Invece quindi di ulteriormente onerare gli uffici requirenti di un'atipica *“istanza”* officiosa per il conseguimento del beneficio in esame, si è preferito monitorare settimanalmente il numero di istanze private e, contestualmente, proseguire nell'attività di progressivo reinserimento sociale dei soggetti reclusi, privi di dimora.

Non si sono registrate ad oggi particolari forme di protesta da parte della popolazione carceraria, ad eccezione di un caso in cui la protesta ha contestato l'asserito ritardo nella comunicazioni delle decisioni sulle istanze. Anche qui, quindi, la crisi ha acuito quelle difficoltà che già esistevano prima della sua manifestazione, quelle rappresentate, per quanto riguarda il Tribunale di Sorveglianza, dalle gravi carenze nell'organico amministrativo dell'ufficio e nella mancata copertura del posto di Presidente, vacante ormai dal dicembre 2018.

6. La questione criminale

La convivenza coatta imposta dalle misure attuate per il distanziamento sociale ha involontariamente aumentato il rischio di reati in materia di violenza domestica. Per altro verso, la crisi sanitaria ha innescato forme, allo stato non preventivabili nella loro estensione, di reati in materia di salute pubblica ed individuale, di cui le indagini sui centri residenziali per anziani rappresentano un primo fenomeno. La maggiore preoccupazione riguarda tuttavia la possibilità di infiltrazione della criminalità organizzata in una regione che è interessata da un notevole flusso finanziario, sia per i fondi pubblici destinati alla ricostruzione dei territori interessati dal fenomeno sismico del biennio 2016-2017, sia dal sistema di erogazione di finanziamenti, volti ad incentivare la ripresa economica. Quindi, per un verso, l'intento liberistico sulla normativa degli appalti, per favorire le dovere esigenze di garantire presidi sanitari, di ricostruzione post-sismica oltre che di ripresa economica a causa della pandemia, rischia di rappresentare un terreno fertile per la criminalità organizzata, in quelle forme finanziarie e professionistiche criminali, con cui storicamente si sono espresse nei territori diversi da quelli dove le associazioni sono storicamente sorte e radicate.

In quest'ottica, con particolare attenzione alla forma di finanziamento bancario, che si rivolge ad una teorica platea regionale di medio piccole imprese, si sono immediatamente attivati sistema di allerta e tavoli di concertazione con le prefetture, per individuare forme di intervento dell'autorità giudiziaria inquirente, idonee ad accertare immediatamente la possibile esistenza di un uso distorto del finanziamento. La strada appare quella di un effettiva *“adeguata verifica”* da parte degli operatori bancari nel momento di erogazione del finanziamento e di una rendicontazione della effettiva destinazione delle somme ricevute, in sintonia con le direttive della Banca d'Italia, dell'UIF e dell'ABI.

Una crisi sociale così drammatica come quella cagionata dalla crisi epidemiologica non può non avere devastanti conseguenze sociali, soprattutto per una regione che quest'anno puntava alla sua definitiva consacrazione. Pochi mesi fa, una rinomata guida di viaggio internazionale pronosticava che *“dopo decenni in un ruolo un po’ defilato, le Marche sono finalmente pronte a mettersi sotto i riflettori”*.

Per gli uffici giudiziari la terribile sfida non è il ritorno alla normalità di prima, con tutti i guasti e le disfunzioni ben note, ma l'adozione di scelte organizzative che, sebbene nate come risposta emergenziale, possano costituire il volano per un servizio qualitativamente all'altezza del gravoso compito di contribuire alla rinascita del paese.
