
ANNO GIUDIZIARIO 2019

Distretto di Trieste

Relazione Cons. Paola Maria Braggion,

Trieste, 26 gennaio 2019

1. Premessa.

Rivolgo a Lei, Signor Presidente, al Signor Procuratore Generale, alla Rappresentante del Ministro della Giustizia, alle Autorità Religiose e Civili, ai Signori Avvocati, ai Colleghi magistrati e a tutti i presenti il saluto deferente e cordiale del Consiglio Superiore della Magistratura che oggi ho l'onore di rappresentare.

Nella sua nuova composizione, il Consiglio Superiore intende proseguire il processo di rinnovamento intrapreso in precedenza quale organo di propulsore di una nuova cultura nelle relazioni istituzionali, nell'organizzazione degli uffici giudiziari e nella selezione dei dirigenti, tesa ad una risposta di giustizia che coniughi l'efficienza alla qualità della attività giudiziaria.

In quest'ottica vorrei ripercorrere i dati più rilevanti delle attività consiliari dello scorso anno, delineando le prospettive che si pongono all'avvio del nuovo anno giudiziario e della nuova consiliatura.

2. I rapporti con il Ministero della Giustizia

I rapporti con il Ministero sono stati orientati alla costante ricerca della leale e fattiva collaborazione. Tale direttrice si è tradotta nell'intensificazione dei lavori svolti nel tavolo paritetico e nelle sedi di concertazione, negli spazi di decisione condivisa che la legge assegna al Ministero della Giustizia e al Consiglio Superiore della Magistratura.

Una proficua collaborazione sarà necessaria e apprezzabile anche in occasione della rimodulazione delle piante organiche, a seguito della recente approvazione, nella legge finanziaria per il 2019, dell'aumento di 600 unità di organico della magistratura ordinaria. Ciò presupporrà l'adozione di un metodo condiviso, esteso anche ai criteri più accurati di determinazione delle necessità effettive degli uffici giudiziari e ad una attenta interlocuzione con questi ultimi.

Al fine di assicurare i suoi effetti positivi, tale riforma dovrà essere accompagnata da un corrispondente implemento delle piante organiche del

personale amministrativo, oltre che dalla copertura, ormai non più differibile, dei numerosi posti vacanti, senza la quale non può realizzarsi la finalità che ha ispirato l'ampliamento della compagine magistratuale.

Invero, la carenza di personale amministrativo, che ormai è un dato assolutamente diffuso nella quasi totalità degli uffici giudiziari italiani, di primo e secondo grado, come in questo distretto, spesso impedisce il regolare funzionamento degli uffici e determina provvedimenti di riduzione degli orari di apertura delle cancellerie e di anticipazione del termine delle udienze penali, fino ad arrivare a provvedimenti di sospensione delle udienze in alcune articolazioni territoriali.

3. Pareri

Nell'ambito dei rapporti con il Ministro della Giustizia, sin dall'esordio della nuova consiliatura, è stata centrale l'attività consultiva del Consiglio, concretizzatasi in pareri di cui all'art. 10, comma 2, della L n. 195 del 1958.

Il parere sulla Procura Europea (c.d. **EPPO**) (concernente la "*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea, – Legge di delegazione europea 2018*"), sviluppa analisi e riflessioni già avviati dal Consiglio al momento dell'approvazione del regolamento eurounitario sulla Procura Europea.

La struttura di EPPO invero richiede un raccordo del processo penale ai nuovi istituti e l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario, incidendo direttamente sull'assetto ordinamentale della magistratura requirente, poiché viene creata un'autorità giudiziaria europea che opera direttamente nei singoli ordinamenti nazionali.

Nel parere si avvia una riflessione circa lo *status* giuridico del Procuratore Europeo e dei Procuratori Europei Delegati che – per la natura eminentemente giudiziaria delle loro funzioni - evoca un possibile superamento della tradizionale distinzione fra attività svolta in ruolo e fuori ruolo.

Per altro verso, muovendo dalla indiscutibile natura giurisdizionale di tale organo sovranazionale, in ossequio al disposto dell'art. 105 della Costituzione, si è ritenuto di individuare nel CSM l'organo competente alla designazione della terna di magistrati aspiranti ai posti di PE e per la scelta dei PED.

Il parere sul decreto legge n. 113 del 4 ottobre 2018 *in materia di protezione internazionale e immigrazione e pubblica sicurezza* (Delibera consiliare del 21 novembre 2018) ha messo in rilievo le ricadute dirette e indirette della normativa sull'amministrazione della giustizia con riguardo al rispetto dei canoni della durata ragionevole del processo, alla salvaguardia dei principi di prevedibilità delle decisioni, alla soluzione dei conflitti giurisdizionali, nonché alla certezza delle competenze e delle misure giurisdizionali adottabili dai magistrati.

L'abrogazione della protezione per motivi umanitari dello straniero disposta dal decreto legge determina la riespansione dell'ambito di operatività dell'art. 10 Cost., quale conseguenza dell'eliminazione della clausola "aperta" di determinazione delle ipotesi di protezione per motivi umanitari (art. 32, comma 3 del D.Lgs. n. 25/2008 e art. 5, comma 6, del T.U. sull'Immigrazione),

Un ulteriore nodo interpretativo, collegato al precedente, riguarda l'incertezza giuridica derivante dalla possibile sovrapposizione di competenze e riti diversi per le controversie derivanti dall'applicazione diretta della norma costituzionale (che appare esulare dalla competenza delle sezioni specializzate) e per quelle derivanti dalle previsioni tipizzate dal legislatore ordinario, rispetto alle quali sembrano manifestarsi incertezze in ordine al tipo di procedimento da seguire.

Ciò si riverbera sulla operatività degli uffici giudiziari, in un momento storico in cui il fenomeno migratorio è stato in costante crescita, con conseguente incremento dei procedimenti di protezione internazionale.

Documentano un consistente aumento del carico di lavoro anche i dati di questo distretto circa le sopravvenienze e le pendenze.

La novella legislativa, n. 132 del 1° dicembre 2018 (di conversione del DL 113/18) impone altresì una rimodulazione delle possibili soluzioni organizzative delineate nelle linee guida del CSM.

In questo nevralgico settore è indispensabile attenzione e supporto agli Uffici, ai dirigenti e ai colleghi, promuovendo l'investimento di risorse anche mediante l'apporto della magistratura onoraria adeguatamente formata e dei tirocinanti.

Con riguardo alla legge cd. Anticorruzione n. 3 del 2019, recante "*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*", il parere del CSM si è soffermato sulle modifiche all'istituto della prescrizione, evidenziando la necessità di collegarvi modifiche strutturali acceleratorie del processo penale; ciò al fine di evitare che la sospensione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado non si traduca in un sovraccarico di lavoro per le Corti di Appello per l'incremento del numero dei processi, tale da offrire una tardiva risposta alla legittima domanda di giustizia delle vittime del reato.

Per altro verso le evocate modifiche strutturali sul processo dovranno evitare che la riforma della prescrizione incida negativamente sul principio costituzionale di garanzia del diritto di difesa dell'imputato e della ragionevole durata del processo (di cui all'art. 111 Cost.).

4. Dirigenza

Sul fronte interno dell'organizzazione della magistratura le norme del T.U. sulla dirigenza hanno indubbiamente rappresentato un rilevante cambiamento del sistema selettivo, nella prospettiva di garantire le esigenze di trasparenza delle scelte consiliari e di consentire che la meritocrazia nella scelta dei dirigenti sia ancorata a criteri oggettivi e verificabili di valutazione dei percorsi professionali.

Tuttavia, le perplessità formulate in ordine ad alcune scelte e le censure del giudice amministrativo, peraltro contenute in basse percentuali (comprese tra il 4 e il 6 % nell'ultimo biennio) rispetto alle numerose nomine effettuate, sollecitano il Consiglio a rendere ancora più rigoroso il giudizio di selezione nella ricerca del miglior dirigente per ogni ufficio. Se un organo di rilievo costituzionale quale il CSM non può rimettere le proprie scelte ad automatismi collegati all'attribuzione di punteggi, può certamente rendere più rigorosa, come personalmente auspico, la comparazione delle attitudini e configurare una predeterminata gerarchia tra indicatori attitudinali, con prevalenza di quelli specifici su quelli di carattere generale.

In tal modo il criterio elettivo diverrà maggiormente vincolato, prevedibile e più trasparente.

Degno di nota un ulteriore effetto ascrivibile alla riforma del T.U., quello dell'abbassamento dell'età media dei capi degli uffici e dell'incremento percentuale del numero di incarichi dirigenziali conferiti alle donne magistrato (si è passati dal 12% del 2006 all'attuale 27%; percentuale che, con riferimento ai semidirettivi, raggiunge il 41%), dato che rappresenta un ulteriore importante passo per l'attuazione concreta delle pari opportunità in Magistratura.

Gli obiettivi della V commissione per i prossimi mesi di lavoro sono quelli di continuare a pubblicare tutti i posti direttivi e semidirettivi alla scadenza, fissando il calendario delle decisioni secondo il rigoroso criterio cronologico della vacanza (con riferimento alle pratiche già istruite e pronte per essere decise); particolare attenzione dovrà essere posta per il contenzioso amministrativo relativo alle nomine, che impone di riesaminare complessivamente le decisioni annullate alla luce dei rilievi del giudice amministrativo, pur nella salvaguardia della necessaria discrezionalità amministrativa del CSM.

5. Circolari in materia di avocazione e di procura minorile

Nel solco della nuova cultura dell'organizzazione degli uffici giudiziari, a completamento degli interventi relativi agli uffici requirenti realizzati con la circolare sugli Uffici di Procura - con la quale è stato adottato lo statuto organizzativo della Procura ordinaria -, è stata elaborata la risoluzione in tema di avocazioni (adottata con delibera del 16 maggio 2018).

L'intervento consiliare muove dalla ricostruzione dell'istituto dell'avocazione per inerzia in chiave di sinergica cooperazione tra uffici, escludendo possibili ricostruzioni di tipo gerarchico – sanzionatorio.

In questa prospettiva, recependo l'indicazione del carattere facoltativo della avocazione per inerzia, sono stati elaborati criteri per una coerente attuazione di una “discrezionalità selettiva” nell'attività di avocazione, che differenzi le ipotesi di effettiva inattività del Pubblico Ministero dalle situazioni di inerzia solo apparente. Di grande importanza l'esclusione di un'automatica ricaduta, sul piano disciplinare, dei casi di avocazione.

In linea con i principi evocati nella risoluzione, la successiva circolare sulle applicazioni e supplenze (adottata con delibera del 20 giugno 2018), ha limitato le ipotesi di applicazione alla Procura Generale del p.m. assegnatario del procedimento avvocato per mancato esercizio dell'azione penale.

Infine, con la risoluzione del 18 giugno 2018 sugli uffici requirenti minorili, il Consiglio è intervenuto ad integrare l'assetto organizzativo delle Procure, individuando le soluzioni organizzative più consone alla specificità e alle peculiarità delle procure presso i tribunali dei minori che presentano necessità organizzative particolari.

Tra le altre indicazioni è altresì sottolineato l'importante ruolo di raccordo che le procure minorili possono svolgere fra enti ed istituzioni che sono o, comunque, devono essere coinvolte nel sistema di cura dei minorenni e delle loro famiglie; inoltre, l'ampiezza delle competenze proprie degli uffici requirenti minorili, che comportano necessarie e costanti interlocuzioni con

operatori di ambiti diversi, quali le Forze dell'Ordine, i servizi socio-sanitari e la scuola, conferiscono una posizione privilegiata a tali uffici per l'osservazione dei bisogni sociali e per la promozione di intese con gli altri uffici giudiziari.

6. Gli strumenti organizzativi di soft law

Nello sviluppo di una nuova cultura organizzativa degli uffici che agevoli l'attività del magistrato, coniugando la qualità del lavoro con una efficiente ed efficace risposta di giustizia per i cittadini, non possono non segnalarsi gli interventi consiliari cd. di *soft law* che, in settori nevralgici della giurisdizione, individuano linee guida e buone prassi, tese alla diffusione e alla riproducibilità di modelli che offrono ai magistrati utili indicazioni operative. L'organizzazione giudiziaria, con i diversi interventi rappresentati da linee guida e buone prassi, viene così costruita come un sistema "*condiviso*", con i contributi di tutti gli attori della giurisdizione: non solo dei magistrati, ma anche degli avvocati, del personale amministrativo, degli operatori economici e sociali con cui sono stati conclusi protocolli a qualsiasi livello della giurisdizione.

Proprio sul versante delle linee guida, fecondi sono stati i rapporti istituzionali intrattenuti anche con l'Avvocatura, coinvolta in tutte le attività volte a favorire la "l'elaborazione e la diffusione delle buone pratiche negli uffici giudiziari" e l'elaborazione di ulteriori protocolli condivisi.

Ritengo davvero indispensabile tale attiva collaborazione, tramite la quale possono essere elaborate e attuate le migliori soluzioni organizzative nell'interesse esclusivo della giurisdizione che richiede lo sviluppo di azioni sinergiche tra magistratura e avvocatura, come previsto nel protocollo d'intesa tra Csm e Cnf stipulato il 13 luglio 2016.

Tra le più significative e recenti iniziative mi preme menzionare la risoluzione del 9 maggio 2018 dedicata ai reati di violenza di genere e

domestica, che ha segnato un importante passaggio dalle buone prassi ai "modelli" virtuosi.

Sulla base delle iniziative virtuose dei singoli uffici giudiziari, sono stati individuati e suggeriti i criteri cardine in un approccio specialistico alla materia, conforme alle decisioni delle Corti Internazionali e delle previsioni contenute nella normativa nazionale e sovranazionale, per orientare una migliore organizzazione del lavoro giudiziario in questo delicato ambito. In particolare si è incoraggiata l'adozione di moduli operativi che favoriscano la specializzazione dei magistrati requirenti che si occupano della materia anche delle forze di polizia, nonché un efficace coordinamento di queste con l'autorità giudiziaria, l'interlocuzione e nello scambio di informazioni tra la magistratura ordinaria e i giudici minorili e quelli civili, la cooperazione con le reti antiviolenza e i presidi sanitari e sociali per approntare forme di sostegno e tutela in favore delle vittime, da affiancare all'intervento giudiziario per sua natura repressivo.

Sul fronte dell'organizzazione dell'attività del singolo magistrato vengono in considerazione poi le Linee guida per la raccolta dei provvedimenti da inserire nell'Archivio Merito di *ItalgioireWeb*, che realizza una banca dati della giurisprudenza di merito, finalizzato alla creazione di un archivio selettivo delle novità giurisprudenziali. Ciò nella convinzione che il corretto esercizio della giurisdizione possa trarre grande beneficio dal costante dialogo fra legittimità e merito in una proficua circolarità di informazione.

Merita infine una speciale menzione il lavoro, svolto dalla Settima Commissione, di riordino di tutta l'attività dei provvedimenti di normazione secondaria e di *soft law* in tema di organizzazione, compendiato nel *Codice dell'organizzazione degli uffici giudiziari*. Esso raccoglie sistematicamente, i principali testi di riferimento sull'organizzazione giudiziaria, per la miglior conoscibilità del progressivo aggiornamento e sviluppo nel corso del tempo

delle norme e delle prassi organizzative che devono orientare il lavoro degli uffici.

7. L'ufficio del processo e la magistratura onoraria.

Non è mancata l'attenzione del Consiglio anche alla magistratura onoraria, affinando ed estendendo modelli organizzativi già sperimentati, così da renderli più funzionali ed adeguati ad una più efficace risposta giurisdizionale e alle novità normative, soprattutto a seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 116 del 13 luglio 2017, che ha posto complessi problemi attuativi.

Il *favor* del Legislatore verso l'implementazione dell'utilizzo dei giudici onorari, ha condotto ad introdurre il modello organizzativo del ruolo autonomo, estendendone la possibilità di impiego. Una ulteriore iniziativa è stata l'adozione della **"Risoluzione in risposta ai quesiti posti dalla riforma della disciplina sulla magistratura onoraria"** diretta a offrire in forma sistematica risposte ai principali dubbi interpretativi sollevati dai Dirigenti degli Uffici giudiziari.

Importante l'intervento inerente alla organizzazione degli uffici giudiziari compiuto con la Circolare relativa alla formazione delle tabelle di composizione degli Uffici del giudice di pace per il triennio 2018-2020, resa necessaria dalla traslazione ai Presidenti di Tribunale delle competenze della soppressa figura del coordinatore dell'Ufficio del giudice di pace (per effetto dell'articolo 5 della legge n. 57/2016).

Quanto all'Ufficio del Processo, con la risoluzione del 18 giugno 2018, si è inteso verificare le concrete modalità di funzionamento dell'istituto, ormai ineludibile alla luce della riforma della magistratura onoraria che ha previsto l'impiego in modo prioritario dei nuovi giudici onorari di pace, per i primi due anni di servizio, all'interno dell'Ufficio per il processo.

Il monitoraggio disposto dal Consiglio nei diversi uffici, ha fatto emergere diverse criticità in atto, anche nei Tribunali e nelle Corti ove è stato

istituito l'Ufficio per il processo, poiché nella maggior parte dei casi (circa 2/3) non ha conseguito l'effettivo e concreto miglioramento nell'efficienza dell'ufficio giudiziario.

Non sono infrequenti gli uffici, soprattutto di piccole dimensioni, che non sono neppure riusciti ad istituire la nuova struttura organizzativa per carenza di risorse (cancellieri e tirocinanti).

La risoluzione ha dunque suggerito l'adozione di modelli omogenei e standardizzati per l'accoglimento delle figure necessarie al funzionamento dell'istituto; una più sollecita, sinergica e attenta collaborazione dei CISIA e degli Uffici innovazione per garantire la piena funzionalità di tale struttura e la necessità di un'adeguata formazione per tutti i soggetti partecipanti.

Si segnala peraltro che, affinché possa raggiungersi l'obiettivo per cui è stata costituita tale struttura organizzativa, ossia quello di *“garantire la ragionevole durata del processo (attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*) (art. 16 *octies* del decreto legge n. 179/2012, così come modificato dal decreto legge n. 90/2014, come convertito nella L. n. 114/2014), è indispensabile che gli uffici delle siano dotati di sufficienti risorse informatiche, economiche e di adeguato personale.

Vorrei concludere auspicando una sempre più fattiva collaborazione non solo tra le istituzioni che, dialogando, possono realmente offrire soluzioni che tengano conto dei cambiamenti sociali e delle necessità dei cittadini, ma anche tra tutti i magistrati e tutti gli altri attori del processo che insieme possono al meglio interpretare il percorso di rinnovamento del servizio alla giustizia in un contesto di garanzia per la tutela dei diritti fondamentali.

Vi ringrazio