

CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE PAOLA M. BRAGGION

1. Saluti.

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

Sono molto lieta, nell'ultimo scorcio di questa consiliatura, di essere presente nel distretto veneziano, cui sono affettivamente legata per le mie origini, in un territorio che ha sempre espresso valori solidi di laboriosità e professionalità, di dedizione e impegno, passione nel lavoro anche nelle condizioni più critiche, come quella di questi ultimi anni di pandemia che ha messo a dura prova la popolazione tutta ed anche il funzionamento della giustizia. Gli uffici giudiziari di questo distretto hanno saputo far fronte egregiamente, grazie al contributo di tutti (magistrati, avvocati, personale amministrativo e forze dell'ordine) alla difficilissima situazione che si è verificata e che si sta purtroppo protraendo.

Non appena è stato possibile, avete saputo mettere in campo tutte quelle risorse umane, quelle idee e soluzioni organizzative anche innovative che hanno impedito la paralisi dell'attività giudiziaria e avete garantito, in ufficio o a distanza, la prosecuzione del servizio ai cittadini, anche in condizioni davvero precarie nel rispetto delle norme di sicurezza che via via venivano individuate.

1. Organici e mobilità

Ho ascoltato con attenzione ed interesse le relazioni che mi hanno preceduto e che hanno dettagliatamente descritto il quadro dello stato della giustizia nel distretto, i traguardi raggiunti e l'impegno profuso da quanti operano nel settore

giustizia, nonché le questioni che ancora debbono essere affrontate; posso assicurare l'attenzione costante del Consiglio per tutte le questioni evidenziate, nella ricerca delle soluzioni condivise e più efficaci.

Con riferimento alla situazione degli organici del distretto, grazie al trasferimento nell'ultimo anno di 4 colleghi in I grado e 10 negli uffici di secondo grado e l'immissione in ruolo di 12 Mot, allo stato attuale il distretto conta 67 vacanze (55 in I grado e 12 in II grado) su 486 magistrati di merito (numero che tiene conto dell'aumento in pianta organica di 23 unità complessive).

Non è invece ancora terminata la procedura relativa alla pubblicazione dello scorso dicembre per 15 posti giudicanti e 6 requirenti negli uffici veneti. Segnalo, però, come nota positiva, che vi sono state domande di trasferimento anche di colleghi provenienti da altri distretti, circostanza che dovrebbe implementare le effettive presenze complessive.

Non posso esimermi dal considerare, tuttavia, che si farà attendere ancora a lungo l'effetto positivo per gli uffici derivante dall'aumento di 23 unità degli organici operato lo scorso anno. Basti pensare che nel 2022 prenderanno servizio 275 Mot - le cui sedi non sono ancora state assegnate - ma lo slittamento del concorso bandito nel 2020 a causa dello stato emergenziale sposta al 2024 l'arrivo di nuovi magistrati perché non si è ancora conclusa la procedura concorsuale; non solo ma si consideri che lo scorso anno, a fronte dell'immissione di 262 Mot, 259 magistrati hanno cessato il servizio per pensionamento e oltre 20 magistrati sono trasmigrati ad altre giurisdizioni.

Nè ritengo possa derivare un sostegno effettivo in tempi brevi dalle 10 unità assegnate a questo distretto delle 'piante organiche flessibili' (cui sono stati riservati 176 unità dell'aumento di organico degli uffici di merito), istituite per offrire agli uffici giudiziari una "task force" di magistrati da destinare alla sostituzione dei colleghi temporaneamente assenti, e alle criticità di rendimento dei singoli uffici connesse a cause strutturali o di carattere eccezionale.

Verosimilmente tali posti non potranno essere ricoperti facilmente o in tempi rapidi, in relazione alle scoperture dell'organico nazionale pari al 13%, risultando mancanti 1.361 magistrati su 10.433 in pianta organica. Né appare sufficiente la recente pubblicazione di un concorso per l'ingresso in magistratura per 500 posti i cui vincitori (che difficilmente raggiungono il numero di posti bandito) inizieranno il tirocinio non prima del 2024, con immissione negli uffici nel 2025.

Ulteriori preoccupazioni, anche in relazione agli ambiziosi obiettivi di smaltimento dell'arretrato e di diminuzione della durata dei processi fissati dal PNRR per il settore giustizia,¹ derivano dalla recente modifica legislativa L. 234/21 (v. legge di bilancio commi 629-633) che ha modificato il d.lgs 116/17 (art. 29 -32), che prevede la diminuzione della pianta organica dei magistrati onorari da 8000 a 6000 unità. L'introduzione di una prova concorsuale per la conferma degli onorari in servizio nel 2017 (cd. stabilizzazione) determinerà poi la cessazione di una parte non esigua degli onorari che non intendano proseguire o che non superino la prova concorsuale - che vale come conferma -, con ulteriore diminuzione nel breve periodo delle risorse negli uffici.

L'unica risorsa concretamente offerta agli uffici (solo ai quelli giudicanti) nell'attualità è quella dell'Ufficio del Processo: dal 21 febbraio inizieranno a prendere servizio i 372 vincitori assegnati a questo distretto (su 388 previsti). Nelle linee guida che il Consiglio ha offerto ai dirigenti per organizzare tale risorsa, volta ad affiancare i giudici nei loro compiti e nelle loro attività, si sono individuate le modalità dell'impiego delle varie figure e della predisposizione del progetto organizzativo, con riferimento a specifici progetti "per obiettivo" di impegno degli addetti; la opportunità di riunioni preliminari con tutti i magistrati, la verifica delle pendenze e dei flussi; la necessità della massima sinergia tra il

¹ Il PNRR prevede: entro la fine del 2024 un abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello; entro la metà del 2026 un abbattimento dell'arretrato civile del 90%; una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili; una riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali.

Ministero della giustizia, la Scuola Superiore della Magistratura ed il Consiglio superiore per individuare priorità formative degli addetti all'ufficio per il processo.

Peraltro, nel parere sulla riforma del processo civile, il Consiglio, ha sottolineato l'insufficienza delle misure adottate rispetto all'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato, ritenendo necessario, alla luce dei notevoli investimenti previsti dal PNRR, che l'assegnazione degli addetti ai singoli uffici e la distribuzione delle risorse venga effettuata tenendo conto delle reali esigenze dei territori e che le risorse finanziarie annunciate nel Piano divengano strutturali. Costituiscono certamente misure indispensabili a tal fine l'incremento degli organici presso le Corti di appello e un più flessibile utilizzo della magistratura onoraria negli spazi consentiti dall'art. 106, comma 3 Cost..

Giova altresì ribadire che la funzionalità degli uffici è ampiamente condizionata anche dalla copertura dei numerosi posti vacanti delle piante organiche del personale amministrativo, che spesso viene distaccato ad altri uffici in distretti diversi da quello ove sono assegnati. La integrale copertura del personale amministrativo è assolutamente indispensabile per realizzare la finalità che ha ispirato l'ampliamento della compagine magistratuale, così come necessaria è la dotazione di materiale tecnologico e informatico che possa consentire anche ai cancellieri il lavoro agile, divenuto necessariamente diffuso a causa della pandemia.

2. L'attività istituzionale

Nell'ambito dei rapporti istituzionali il rapporto con il Ministero della giustizia è stato costantemente orientato alla ricerca di una leale e fattiva collaborazione, anche nel corso del 2021, estrinsecatasi sia nell'attività di raccordo attraverso i tavoli paritetici e le sedi di concertazione, sia nell'elaborazione, da parte del Consiglio, di pareri e proposte ai sensi dell'art.10, comma 2, della L.n.195 del 1958 in relazioni alle novità normative incidenti in materia di giustizia

e organizzazione giudiziaria, in cui si è manifestato l'intento riformatore del legislatore.

Meritano di essere segnalati i sei distinti pareri resi sull'articolato disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario e del sistema di governo autonomo.

In tema di accesso in magistratura, si è favorevolmente valutato il ritorno al concorso di primo grado; nella risoluzione del 7 dicembre 2021, ancor più diffusamente dedicata a questa tematica, il Consiglio ha evidenziato come il notevole innalzamento dell'età media dei vincitori di concorso abbia pesanti ricadute negative sull'organizzazione giudiziaria nel suo complesso e sulle condizioni personali dei magistrati, auspicando pertanto il ripristino del concorso di primo grado, l'adozione di interventi volti a rendere più celere, nel complesso, la procedura concorsuale ed il ritorno in via stabile alla prova scritta tradizionale in luogo del sintetico elaborato teorico.

Degno di menzione il parere reso in tema di riforma del processo penale, prescrizione e improcedibilità dell'azione penale, che ha evidenziato i numerosi profili di criticità che presenta l'istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di ragionevole durata dei giudizi di impugnazione, sia di ordine sistematico (ed anche di possibile frizione con i principi di obbligatorietà dell'azione penale e di eguaglianza), sia di ordine pratico; sono state sottolineate le gravi ricadute che, nella gravosa situazione in cui versano molti uffici giudiziari di secondo grado - come anche quello di Venezia - per numero e complessità dei procedimenti, l'innesto di tale istituto può avere sull'estinzione di molti reati e sulla durata media dei procedimenti, in assenza di misure atte a rimuovere, o quantomeno ad alleggerire, il carico giudiziario. L'intervento normativo doveva essere accompagnato da altri coraggiosi interventi strutturali (come ad es. depenalizzazione o amnistia) idonei a diminuire l'arretrato attuale, per rendere effettiva la finalità di una minor durata dei processi. Restando viceversa immutato l'arretrato esistente, si avrà il solo effetto dell'interruzione dei procedimenti in secondo grado, senza poter offrire alcuna risposta per le parti processuali.

[Pur se non sono mancati specifici rilievi di carattere tecnico, le altre linee generali della riforma, anche alla luce degli emendamenti, sono state ritenute funzionali a restituire efficienza e celerità al processo penale la valorizzare degli strumenti telematici (il contenimento dei flussi in entrata, l'alleggerimento del carico dibattimentale, attraverso il potenziamento, a fini deflattivi, dell'archiviazione, dell'udienza preliminare, dei riti alternativi, l'adozione di criteri più rigorosi per l'accesso al giudizio di secondo grado e la semplificazione delle modalità di trattazione, l'ampliamento, per il giudizio di cassazione, del ricorso al contraddittorio scritto e alla trattazione dell'udienza nelle forme *de plano*, l'introduzione di un mezzo di impugnazione straordinario con il quale il ricorrente vittorioso a Strasburgo potrà chiedere alla Corte di cassazione di dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, la devoluzione immediata al giudice di legittimità della questione di competenza territoriale).]

Nel parere sull'ampia riforma del processo civile, è stata espressa una valutazione sostanzialmente positiva, non trascurando di segnalare l'insufficienza delle misure adottate rispetto all'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato.

Con riferimento alla riforma del procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie mediante l'istituzione del Tribunale per le persone, abbiamo indicato i punti fermi verso i quali dovrebbe muovere qualsiasi intervento riformistico in questo settore

In materia di Procura Europea (EPPO) – che ha innestato un ufficio requirente di carattere sovranazionale nel sistema giurisdizionale nazionale - il Consiglio non ha fatto mancare la propria voce, affrontando complesse e delicate questioni, di tipo ordinamentale e processuale, ad esso conseguenti, in specie con riferimento al coordinamento delle indagini in ambiti territoriali molto vasti ed alla necessità di assicurare la presenza del PED in udienza presso numerosi uffici giudiziari tra loro distanti. Prendendo atto delle difficoltà degli uffici requirenti nella fase concreta dell'integrazione e dell'effettiva operatività dei PED, ha adottato un primo intervento con funzione di indirizzo e di promozione, indicando le soluzioni

organizzative idonee a garantire il funzionamento dei meccanismi di comunicazione e interscambio di informazioni fra EPPO e gli organi nazionali.

3. Gli incarichi direttivi e semidirettivi

Nel nevralgico settore delle nomine dei direttivi e semidirettivi, in un'ottica di rinnovata trasparenza nell'esercizio della discrezionalità consiliare, si è rigorosamente seguito il criterio cronologico delle vacanze dei posti da ricoprire, previsto dalla circolare; cercando poi di addivenire a scelte credibili, che, al di fuori di logiche di appartenenza, rispettino il valore della prolungata e proficua esperienza giudiziaria, nell'individuazione dei migliori dirigenti per ogni ufficio giudiziario sono state svolte scrupolose istruttorie nel corso delle quali si è proceduto anche a numerose audizioni degli aspiranti.

[Cura ed attenzione sono state dedicate alla motivazione delle delibere consiliari e ai casi di riedizione del potere in seguito al giudicato amministrativo.]

Con riferimento a questo distretto sono stati nominati tre direttivi, tra cui il Procuratore generale, ed è stato già proposto all'unanimità di commissione il Presidente della Corte. Sono già state formulate proposte per tre semidirettivi, mentre attendono la trattazione altre due pratiche per posti direttivi e tre semidirettivi.

Al fine di rendere più incisiva e penetrante, e nello stesso tempo più agile, la verifica sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dai direttivi e semidirettivi, è stato modificato il Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria in tema di conferma, che non può essere solo un passaggio formale, ma deve sostanziarsi nella verifica concreta dell'attitudine direttiva e lavoro svolto da parte del dirigente, della sua capacità organizzativa, relazionale e di valorizzazione delle risorse umane e materiali dell'ufficio. E' stato previsto a tal fine: l'ampliamento dei dati di conoscenza e l'utilizzo di modelli uniformi per la loro acquisizione; il coinvolgimento dei magistrati, quale elemento suscettibile di valutazione, nelle

scelte organizzative e dell'attività giudiziaria svolta; l'implementazione delle garanzie del contraddittorio con l'interessato qualora emergano elementi non positivi; la possibilità di sospendere la procedura nel caso in cui la valutazione dipenda dall'esito dell'accertamento di fatti oggetto di procedimento penale o disciplinare.

4. Rapporti con la SSM

Costante e appassionata l'attenzione del CSM per il nevralgico settore della formazione dei magistrati, ordinari e onorari, espresso tramite la formulazione di linee guida alla Scuola Superiore della Magistratura, che richiede serena collaborazione e grande sinergia, nel rispetto delle rispettive competenze per l'essenziale approfondimento delle tematiche giuridiche, anche al fine interpretare le istanze sociali e per alimentare il senso più profondo del nostro operare.

Preziosa è stata la collaborazione con la SSM, che ha appena ricordato il decennale della sua istituzione, anche per la ricerca di soluzioni tecnologiche per consentire una formazione efficace anche da remoto.

5. Organizzazione e funzionamento degli uffici giudiziari.

Articolato l'intervento del Consiglio per affrontare le numerose questioni organizzative e ordinamentali poste dalla normativa emergenziale relativa alla pandemia da Covid-19 e condotta attraverso l'adozione di linee guida, la risposta ai quesiti provenienti dagli Uffici Giudiziari.

A supporto dell'organizzazione degli uffici, ci si è mossi nel solco di tre principali linee direttrici. Accanto alle già ricordate iniziative volte a dare attuazione a nuovi uffici di grande rilievo sull'organizzazione della giustizia, come l'Ufficio per il processo e gli Uffici dei Procuratori europei delegati, senza perdere di vista le nuove esigenze delle piante organiche, il Consiglio ha proseguito il suo impegno nell'implementazione delle risorse legate alle nuove tecnologie, anche proseguendo nella costruzione della banca dati della giurisprudenza di merito.

Infine per garantire il funzionamento degli uffici, ha esaminato quasi integralmente i progetti organizzativi delle Procure, ed ha offerto ai magistrati e agli uffici giudiziari un costante supporto attraverso l'elaborazione di linee guida, l'individuazione di buone prassi e la risposta a specifici quesiti.

Meritano di essere segnalate, sul punto, le modifiche alla Circolare sulle tabelle per il triennio 2020/2022, che hanno disciplinato il nuovo ufficio nelle Corti d'appello, nei tribunali di sorveglianza, nei tribunali per i minorenni, e previsto l'applicazione della disciplina, ove compatibile, all'ufficio eventualmente costituito presso la Corte di cassazione; la ricognizione delle buone prassi in materia di violenza domestica e di genere (risoluzione del 3 novembre 2021), la verifica delle prassi in materia di gestione degli applicativi dedicati all'archivio riservato alle intercettazioni.

In questo ambito si inserisce anche la risoluzione sulle linee guida in materia di protezione internazionale del 13 ottobre 2021, che, prendendo atto della tendenza all'incremento dell'arretrato e della durata dei procedimenti in detta materia, ha reputato necessari interventi strutturali per aumentare le risorse destinate alla trattazione in via esclusiva di detta materia anche mediante le piante organiche flessibili e ha fornito indicazioni concrete sull'organizzazione degli uffici al fine di meglio fronteggiare il grande numero di sopravvenienze.

6. Incompatibilità ambientale

Vorrei fare, in conclusione, un doveroso cenno alla intensa e delicata l'attività del Consiglio volta all'accertamento di possibili situazioni di incompatibilità ambientale e/o funzionale, scaturite da esposti e dalla trasmissione dell'A.G. perugina della messaggistica relativa ad un ex consigliere. Il vaglio è stato e deve essere particolarmente rigoroso per i limiti che la normativa ex art. 2 della legge delle guarentigie impone, incidendo profondamente sul fondamentale principio costituzionale dell'inamovibilità dei magistrati.

Per rispondere dunque alla sua finalità, l'istituto del trasferimento di ufficio (ex art. 2, comma 2, del Regio decreto n. 511/1946), deve essere scevro da intenti 'sanzionatori' riservati all'ambito disciplinare, e deve trovare applicazione solo ove si verifichi una incompatibilità funzionale e/o ambientale a causa della concreta e attuale compromissione della imparzialità e indipendenza del magistrato nell'esercizio dell'attività giurisdizionale nella sede ricoperta.

8. Conclusioni

Vorrei concludere sottolineando il concreto sforzo in atto per tentare di riavvicinare il Consiglio ai colleghi, e la cittadinanza alla magistratura tutta, riguadagnando credibilità e fiducia incrinata negli ultimi anni, ma assolutamente necessaria per svolgere il nostro delicato compito dell'amministrazione della giustizia.

Fiducia che può essere riacquistata solo con rigore morale, con la massima trasparenza delle decisioni, col puntuale rispetto delle regole, con lo studio attento di tutti i documenti e i fascicoli, dietro ai quali vi sono persone che attendono risposte limpide, rigorose e chiare.

A questo proposito vorrei richiamare, per il loro impegno assoluto e per la loro statura morale e professionale, le esemplari figure di Falcone e Borsellino, servitori dello Stato fino al sacrificio della vita, dei quali quest'anno commemoriamo il trentennale del barbaro assassinio; sono figure che sollecitano profondamente ogni magistrato ad avvertire la grande responsabilità e dignità della funzione rivestita nell'adempimento del proprio dovere a favore della collettività. Concludo allora con le parole che Paolo Borsellino pronunciò nel giugno '92 dopo l'uccisione dell'amico Falcone: "io credo ancora profondamente nel lavoro che faccio, so che è necessario che lo faccia, so che è necessario che lo facciano tanti altri assieme a me. E so anche che tutti noi abbiamo il dovere morale di continuarlo a fare senza lasciarci condizionare (dalla sensazione o, vorrei dire, dalla certezza che tutto questo può costarci caro)".

Con questa sollecitazione, porgo a lei, signor Presidente, al signor Procuratore Generale e a tutti gli operatori del diritto del distretto i migliori auguri di buon lavoro per il nuovo anno giudiziario.

Paola M. Braggion