**CORSO DI PREPARAZIONE ALL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI DI DIRIGENTE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI**

Codice Corso: **DIR23001- Sessione del** 22.03.2023

**Intervento di INES MARIA LUISA MARINI, già Presidente della Corte di appello Venezia**

# VERSO UN GOVERNO INTEGRATO DELLE INTERDIPENDENZE ORGANIZZATIVE INTERNE ED ESTERNE AGLI UFFICI GIUDIZIARI

**Indice dei temi trattati**:

1. **Oltre l'idea di un ufficio giudiziario come monade: premessa**
2. **Le interdipendenze organizzative interne ed esterne agli uffici giudiziari**
3. **Perché fare filiera**
4. **Cosa occorre per fare filiera**
5. **I sintomi rivelatori della mancanza di filiera**
6. **Gli strumenti a disposizione per realizzare la filiera**

## 1)

## OLTRE L'IDEA DI UFFICIO GIUDIZIARIO COME MONADE PREMESSA

Il tema dell'incontro formativo focalizza un tema essenziale per il capo di un ufficio giudiziario, e cioè il "*modo nuovo*" con cui oggi vanno affrontare le problematiche organizzative.
Modo nuovo che nasce dalla acquisita consapevolezza che tutti coloro che lavorano nel mondo della giustizia, e in primo luogo i magistrati ed il personale amministrativo, sono parte di una "filiera" interdipendente in cui il lavoro di ciascuno può avere importanti ricadute a monte e a valle, che oggi sono amplificate dalla mancanza di personale[1].

Oggetto del mio intervento, frutto anche della mia personale esperienza maturata negli uffici in cui mi sono trovata ad operare con funzioni diverse, sono: le interdipendenze organizzative che

[1] In effetti è stata proprio la sempre maggiore sproporzione tra i carichi di lavoro e le risorse umane dedicate che ha fatto progressivamente affiorare la **consapevolezza** di questa interconnessione

esistono all'interno e tra gli uffici giudiziari[2], le loro ricadute sull'attività giudiziaria, i possibili "sintomi" rivelatori della mancanza di "filera" e gli strumenti a disposizione per porvi rimedio.
E ne anticipo subito le conclusioni: a mio avviso oggi un distretto dovrebbe essere, ed apparire all'esterno, un "tutt'uno".
Gli uffici circondariali e quelli di vertice dovrebbero avere giurisprudenza e prassi operative uniformi, dovrebbero "girare alla medesima velocità" abbandonando ogni "campanilismo" e dovrebbero raccordare la loro produzione a ciò che il sistema nel complesso, anche nelle fasi successive, riesce utilmente a definire.
Anche la immagine esterna degli uffici del distretto dovrebbe riflettere questa omogeneità, ad esempio attraverso siti *internet* realizzati con il medesimo f*ormat* e discorsi di inaugurazione dell'anno giudiziario che abbiano gli spazi dedicati ai Tribunali del distretto realizzati anch'essi con format omogenei.

È questa la sfida che i capi degli uffici giudiziari e, in primo luogo, i vertici distrettuali, dovrebbero cogliere. Ciò richiede un "dialogo" costante tra la "filiera"[3], anche al di fuori dei canali istituzionalizzati, dialogo che oggi è agevolato dall'utilizzo della informatica.

**2)**

## LE INTERDIPENDENZE ORGANIZZATIVE INTERNE ED ESTERNE AGLI UFFICI GIUDIZIARI i

Le interdipendenze organizzative che esistono tra le articolazioni interne di un ufficio giudiziario e tra gli uffici giudiziari del distretto possono incidere sulla quantità e sulla qualità della risposta giudiziaria: da qui la necessità di governarle in modo condiviso, e cioè di fare "filiera".
Le interdipendenze, pur presenti anche nel settore civile[4], sono più avvertite e sono di più complessa gestione nel settore penale
Nel settore penale infatti:
- a) concorrono funzioni distinte (la requirente e la giudicante) a cui sono preposti distinti capi degli uffici;
- b) concorrono articolazioni diverse all'interno del medesimo ufficio territoriale (GIP- GUP-dibattimento);
- c) il pubblico ministero che, per essere posto all'inizio della filiera giudiziaria penale, dispone di strumenti di deflazione a monte, soprattutto dopo la riforma Cartabia, è però vincolato nelle sue scelte organizzative dalla obbligatorietà della azione penale.
- e) la mancanza di filiera nel settore penale può avere ricadute ancora più gravi rispetto a quelle nel settore civile, perché può determinare la morte del processo per il maturare della prescrizione o della improcedibilità. Ciò vanifica tutto il lavoro a "monte", disincentiva il ricorso a riti alternativi, alimenta impugnazioni dilatorie che innescano a loro volta ulteriori disfunzioni (quali l'allungamento dei tempi processuali e la instaurazione dei cd procedimenti Pinto) ed inoltre vanifica *ogni effetto sanzionatorio e preventivo* , come sottolinea il CSM nella sua delibera 11.5.2016.
- d) l'attività penale richiede un maggiore apporto delle cancellerie rispetto al settore civile e comporta dunque una maggiore compenetrazione del settore amministrativo nella filiera;

---

[2] Anche se vi sono molte importanti interdipendenze organizzative all'esterno con : Il Ministero della Giustizia, il CSM, i Consigli degli Ordini degli Avvocati, gli Enti e le Associazioni territoriali, le Camere di Commercio, le Università

[3] Coinvolgendo anche il Foro.

[4] Anche nel settore civile vi sono delle interconnessioni importanti: i flussi sono infatti alimentati dalle dissonanze giurisprudenziali, sia all'interno di un medesimo ufficio, sia tra il primo ed il secondo grado, spesso dovute al mancato confronto e coordinamento. Ciò si ripercuote sulla durata dei giudizi, innescando anche il contenzioso Pinto, e sul lavoro delle cancellerie.

Non a caso è proprio nel settore penale che il CSM è intervenuto con numerose delibere sulla necessità di raccordare la filiera della magistratura giudicante e quella requirente, sia di primo che di secondo grado, mediante la adozione a livello distrettuale di moduli organizzativi condivisi[5], con specifico riferimento ai criteri di priorità di trattazione dei procedimenti, soprattutto di quelli a citazione diretta perché richiedono il massimo coordinamento tra i due uffici essendo in questi procedimenti determinante il filtro del PM. (v. delibere del 2008 [6]; del 2009 [7]; del 2014 [8]; del 2016[9]; del 2021[10])
Ed è altresì significativo che proprio nel settore penale molti uffici giudiziari giudicanti e requirenti di primo e di secondo grado, abbiano aderito alle sollecitazioni del CS stipulando Protocolli o adottando Linee Guida in materia di priorità di trattazione dei procedimenti.

Le delibere del CSM (soprattutto quelle dell'11.5.2016 e del 21.12.2021), affermano principi importanti per il governo della filiera. Sulla base infatti della realistica constatazione che non è possibile perseguire tutto, affermano come sia necessario che gli uffici giudicanti e requirenti del distretto collaborino per individuare, attraverso Protocolli e Linee Guida, criteri di priorità condivisi, arrivando anche a suggerire la possibilità per le Procure di autolimitarsi nella evasione dei reati a citazione diretta in relazione alla effettiva capacità di trattazione dei Tribunali [11] .

Nel contempo però le delibere fanno un difficile s*lalom* tra i paletti ordinamentali cercando di attuare una difficile mediazione, tra la caldeggiata collaborazione, con:

a) la obbligatorietà della azione penale, che il CSM qualifica infatti come *obbligatorietà sostenibile*[12]*;*
b) con la necessità di evitare l'accantonamento *sine die* di intere categorie di procedimenti;
c) con l'istituto della avocazione[13];

---

[5] In particolare nella delibera 11.5.2016 il CSM sottolinea che " *nel tempo si è fatta strada una idea di condivisione organizzativa, in materia di priorità nel settore penale che deve coinvolgere gli uffici giudiziari operanti sul medesimo territorio, requirenti e giudicanti, di primo e di secondo grado…. Le determinazioni del dirigente dell'ufficio giudicante devono essere assunte previo concerto con il dirigente dell'ufficio requirente; si è poi sollecitata la Conferenza distrettuale con il coinvolgimento di tutti gli uffici del distretto, dei Coa e dei dirigenti amministrativi"*

[6] Nella delibera 13.11.2008 il CSM osserva come "*l'imprescindibile implicazione che la selezione di priorità comporta sul principio costituzionale della obbligatorietà della azione penale e sul suo puntuale ed uniforme esercizio , implica la necessità che il dirigente dell'ufficio giudicante intervenga al riguardo mediante un opportuno raccordo"*

[7] Nella delibera 21.7.2009 in tema di organizzazione delle procure il CSM prevede che i dirigenti degli uffici requirenti, al fine del "*raggiungimento dell'obbiettivo della ragionevole durata del processo…. elaborino possibili criteri di priorità… sentiti i Presidenti dei tribunali"*

[8] Nella delibera 09.07.2014 il CSM indica i criteri di priorità nella trattazione degli affari penali e dà indicazioni in merito ai rapporti tra uffici requirenti e uffici giudicanti

[9] Nella delibera del 11.5.2016 indica "Linee guida in materia di priorità e di gestione dei flussi di affari-rapporti tra uffici requirenti e uffici giudicanti, in risposta al "*quesito formulato dal Procuratore della Repubblica di …. se sia conforme a criteri di efficienza e di buon andamento dell'Amministrazione giudiziaria che la presidenza del Tribunale a fronte di richieste di fissazione di udienze formulate dalla Procura lasci inevase per un arco temporale, anche di un paio di anni, quelle richieste per poi stabilire le date delle udienze ad ulteriore distanza variabile anche da uno a due anni?""..*

[10] Nella delibera 21.12.2021 in risposta al quesito di sostituti Procuratori della Repubblica il CSM affronta il tema del carattere vincolante o meno dei Protocolli attuativi in tema di priorità penali

[11] Nella delibera 11.05.2016 il CSM evidenzia:" *meritano di essere richiamate, quale condivisibile punto di equilibrio e razionale scelta organizzativa le soluzioni che prevedono, previo concerto, una preventiva valutazione dell'effettiva capacità di trattazione degli affari monocratici in un anno da parte del tribunale, con conseguente auto limitazione della procura nella trattazione ed evasione dei reati a citazione diretta previa valutazione delle priorità da assicurare in questo settore penale*".

[12] Obbligatorietà da intendersi "*come obbligatorietà sostenibile in presenza di risorse inadeguate e domanda di giustizia ipertrofica*" v. delibera CSM 11.5.2016.

[13] Nella delibera 11.05.2016 il CSM sottolinea come " *le scelte in tema di priorità nell'esercizio degli affari penali compiute dagli uffici requirenti di primo grado…. porranno la conseguente necessità che la Procura Generale presso la Corte d'Appello individui criteri trasparenti e predeterminati per un corretto esercizio del potere di avocazione che, per l'entità di procedimenti astrattamente rientranti nell'ambito della previsione normativa, non potrà essere massivamente esercitata per la carenza di mezzi strutturali di tali uffici, per cui ne deriverà, anche in questo campo, un fisiologico potere di selezione che necessita della enunciazione di criteri di riferimento. Le scelte di priorità, quindi, effettuate negli uffici di primo grado producono effetti anche per l'organizzazione della Corte di Appello e della Procura Generale: può a tal fine ritenersi opportuno che anche i capi di Corte, oltre che a partecipare nelle forme*

d) con il potere di autorganizzazione del singolo ufficio giudiziario;
e) con il fatto che, comunque, il singolo magistrato può sempre motivatamente discostarsi dalle Linee Guida e dai Protocolli[14]

Come si è accennato, anche nel settore civile vi sono importanti interconnessioni [15] benchè esse siano meno evidenti rispetto al settore penale.
Nel settore civile infatti i flussi di ingresso non sono alimentati né sono controllabili direttamente dagli uffici giudiziari perchè la funzione di filtro iniziale è demandata ad organismi e soggetti esterni (mediazione, negoziazione assistita, procedure conciliative).
La attività di contenimento dei flussi può però essere efficacemente realizzata indirettamente arginando le dissonanze giurisprudenziali sia all'interno di un medesimo ufficio, sia tra il primo ed il secondo grado; dissonanze che non di rado sono dovute al mancato confronto e coordinamento della filiera.

**3)**

## PERCHE' FARE FILIERA

-Fare "filiera" è importante perché migliora il complessivo "servizio giustizia" in quanto la pur apprezzabile laboriosità di ciascuno può creare rilevanti difficoltà sia a monte che a valle se è"*scollegata*" dal sistema.
Del sistema fa parte integrante anche il settore amministrativo, per cui è essenziale anche un efficace raccordo tra il capo dell'ufficio giudiziario ed il dirigente amministrativo.

-Fare "filiera" è importante perché le disfunzioni dovute alla sua mancanza si amplificano in modo esponenziale a valle, nelle Corti di appello e nella stessa Corte di cassazione, diventando queste ultime l'imbuto in cui sovente si "incaglia" la attività giudiziaria.

E qui voglio ricordare due episodi particolarmente significativi di disfunzioni dovuti alla mancanza di "filiera", relativi proprio al settore penale, occorsi nel distretto di Venezia dove da ultimo ho lavorato.

Il primo episodio, su cui è intervenuto il CSM, riguarda un Presidente di Tribunale che lasciava inevase, anche per anni, le richieste di fissazione di udienze formulate dalla locale Procura.
I due capi degli uffici non riuscivano a trovare una intesa: il Presidente del Tribunale rivendicava infatti la propria autonomia organizzativa a fronte della impossibilità del suo ufficio di evadere le richieste massive della Procura; invece il Procuratore della Repubblica lamentava le conseguenze che tale inerzia poteva avere sulle valutazioni dei procuratori ai fini degli avanzamenti di carriera in termini di laboriosità e di durata media dei procedimenti.
Il CSM, ha stigmatizzato come "non adeguato " il comportamento di entrambi i dirigenti, definendo "*illegittimo*" quello del Presidente del Tribunale perché, non fissando la prima data di udienza, finiva per incidere anche sul principio di obbligatorietà della azione penale e "fortemente inopportuno" quello del Procuratore della Repubblica perché *"non si poneva il problema delle conseguenze di una massiva ed indiscriminata azione nel settore monocratico In presenza di condizioni che non consentono di assicurare ragionevoli tempi di definizione che imponeva una serie di adempimenti*

*della conferenza distrettuale, possano sollecitare, nell'ambito delle rispettive competenze dei poteri loro assegnati dall'ordinamento, i dirigenti degli uffici di primo grado a coordinarsi in tema di priorità"*

[14] Nella delibera 21.12.2021 il CSM rileva *"impossibilità di indicare nelle* Linee Guida e nei Protocolli *soluzioni processuali con diretta incidenza sul concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali* ove *sprovviste di adeguato supporto normativo di rango primario (quali, ad esempio, l'archiviazione c.d. processuale."*

[15] I flussi sono infatti sovente alimentati dalle dissonanze giurisprudenziali, sia all'interno di un medesimo ufficio, sia tra il primo ed il secondo grado, spesso dovute al mancato confronto e coordinamento. Ciò si ripercuote anche sulla durata dei giudizi, innescando anche il contenzioso Pinto, e sul lavoro delle cancellerie.

*del tutto inutili nella misura in cui i processi una volta incardinati, avrebbero subito l'inevitabile ed auspicabile selezione per effetto di criteri di priorità fissati dal Presidente del Tribunale, esponendoli anche al notevole rischio prescrizione …con vanificazione* di *ogni effetto di accertamento, sanzionatorio e general/special preventiv*o"

Il secondo episodio è ancor più significativo perché coinvolge la intera filiera del settore penale del distretto con pesanti ripercussioni sulla Corte di appello di Venezia che infatti nel 2017, quando mi sono insediata come presidente, presentava uno dei tassi medi di definizione per prescrizione tra i più elevati a livello nazionale (circa il 50%).
Ciò era il risultato di una pluralità concomitante di cause che si alimentavano a vicenda e che erano essenzialmente ascrivibili alla incapacità del distretto e del settore amministrativo della stessa Corte di fare filiera. Le cause erano:

- l'eccessivo numero di processi penali che pervenivano in Corte di appello anche per il mancato rispetto da parte delle Procure della Repubblica e dei Tribunali delle Linee Guida in tema di priorità che erano state congiuntamente emanate dal Presidente della Corte e dal Procuratore Generale nel 2014.
- il disinteresse che taluni uffici giudicanti di primo grado manifestavano dopo la emanazione della sentenza. Lasciavano infatti giacere i fascicoli impugnati, anche anni, nelle cancellerie del post dibattimento prima di trasmetterli alla Corte di appello dove sovente pervenivano con i reati già prescritti: la prescrizione veniva perciò dichiarata in appello, gravando dal punto di vista statistico sulla Corte, benché fosse maturata nel primo grado.
- i gravi ritardi con cui la stessa cancelleria della Corte di Appello iscriveva i fascicoli oggetto di impugnazione, ritardi che dilatavano ulteriormente i tempi tecnici per la fissazione del processo, con rischio di prescrizione[16].

A loro volta anche le cancellerie del post dibattimento della Corte di appello si disinteressavano delle sorti delle sentenze emesse da quest'ultima e che venivano impugnate in cassazione, con la conseguenza che i reati spesso si prescrivevano mentre i fascicoli giacevano "inerti" in attesa di essere trasmessi al giudice di legittimità.

Per rimediare a questa situazione si è agito sull'intera "filiera":
-tentando di arginare i flussi attraverso la adozione di nuove Linee Guida distrettuali in tema di priorità penali;
-aumentando la produttività attraverso la applicazione in Corte di appello di magistrati dal distretto;
-sollecitando gli uffici di primo grado al "governo" delle loro cancellerie, anche chiedendo loro specificamente conto delle ragioni di ogni singolo ritardo nella trasmissione dei fascicoli dal primo al secondo grado;
- controllando in modo serrato la tempestività degli adempimenti delle cancellerie della Corte di appello e supportandole attraverso applicazioni, anche da remoto, di personale amministrativo dal primo grado.

Questi sono stati gli esiti degli interventi sulla "filiera":
-Il tasso definizione per prescrizione della Corte di appello è diminuito dal 54% dell' A.G.2015-2016 al 37,3% dell'A.G.2018-2019;
- l'arretrato nella iscrizione dei fascicoli pervenuti in Corte di appello che al 30.06.2018 era pari a 1665 fascicoli si era azzerato al 30.6.2019;
a-l 30.06.2019 si erano pressochè azzerate anche le criticità dei tempi di trasmissione dei fascicoli impugnati dal primo al secondo grado e dal secondo grado alla Corte di cassazione

[16]Un ulteriore effetto della intempestiva iscrizione dei fascicoli impugnati presso il giudice *ad quem* è quello di rendere inaffidabile la rilevazione statistica dei flussi.

4)

## COSA OCCORRE PER FARE FILIERA

Per fare "filiera"occorre:
- essere consapevoli di far parte di un ingranaggio in cui il lavoro di ciascuno ha ricadute su quello degli altri;

-occorre "raccordare la *produzione*" a quanto il *"sistema*" nel suo complesso è in grado di utilmente gestire[17] anche nelle fasi successive, *"sottraendosi alla limitata prospettiva della definizione di fase*" come sottolinea il CSM nella delibera 11.05.2016;

- occorre un decisivo cambio di mentalità, da parte di tutti, a partire dai Consigli Giudiziari e dal CSM;

E anche qui voglio ricordare due episodi significativi che mi sono accaduti pochi anni fa, quando parlavo della necessità di fare "filiera" nel distretto in cui operavo.

Il primo episodio si riferisce ad un componente del Consiglio Giudiziario, poi transitato nel CSM, che ha affermato come il concetto di "filiera" si addicesse alla agricoltura e non al mondo della giustizia.
Il secondo episodio riguarda il presidente di un Tribunale del distretto, la cui elevata produttività nel settore penale determinava un elevato tasso di impugnazione e di riforma delle sentenze emesse, che finiva per alimentare in modo considerevole i flussi della Corte di appello, aggravandone le difficoltà.
Il Presidente di quel Tribunale riteneva però che questo fosse un problema esclusivo della Corte e che il suo ufficio dovesse invece sfruttare appieno le proprie potenzialità produttive senza curarsi dell'esito delle sue sentenze nelle fasi successive e senza coordinarsi con le limitate capacità definitorie della Corte, perché ciò avrebbe inciso negativamente sulle *performance* del suo ufficio.

I due episodi sono indicativi di come, al di là delle parole, ci sentiamo ancora "monadi", soprattutto quando realizzare la "filiera" intacca il nostro "orticello".

Per vincere le resistenze occorre perciò superare la pura "logica dei numeri" su cui sino ad ora si è concentrata la valutazione della "virtuosità" di un ufficio giudiziario e dei singoli magistrati (in sintesi *"bravo è chi produce tanto, chi smaltisce di più di quanto entra*") per valorizzare invece innanzitutto[18] coloro che nel programmare il proprio lavoro, non privilegiano il mero dato quantitativo ma, nell'ambito di un progetto condiviso, tengono conto della capacità ricettiva, a valle, della filiera", anche se ciò può penalizzare le *performance* individuali o del singolo ufficio.[19]

Per fare" filiera" occorre inoltre che vertici distrettuali possano concretamente esercitare il potere di ridistribuire le risorse umane (magistrati e personale amministrativo) nel distretto, spostandole

---

[17] La impossibilità del sistema di far fronte a tutto è presupposta proprio dallo stesso Consiglio Superiore della Magistratura laddove auspica, nel settore penale, la adozione di linee guida e di criteri di priorità convenzionali, e cioè ulteriori rispetto a quelli legali previsti dall'art 132 dis.att.cpp

[18] Nella delibera 11.5.2016 CSM evidenzia come" le scelte *organizzative e di priorità che intervengono da parte dei dirigenti e degli uffici costituiscono una corretta risposta di efficienza di razionalità di trasparenza e di efficacia della funzione giudiziaria rispettosa dei valori costituzionali ed attuativa del principio di obbligatorietà dell'azione penale. Si tratta di una giusta risposta, poi, anche nell'ottica della tutela del singolo magistrato, al quale occorre fornire i criteri di priorità a fronte di un carico di lavoro spesso poco gestibile e magmatico, sproporzionato rispetto alle risorse e alle esigibili risposte di giustizia che possono fornirsi all'utente, con conseguente esposizione a valutazioni disciplinari di professionalità. Il provvedimento del dirigente dell'ufficio in materia di priorità sarà strumento di orientamento del lavoro del singolo, del quale il Consiglio potrà tenere conto sia in materia di valutazione di professionalità del singolo, con particolare riferimento al rapporto tra quantità e qualità degli affari trattati, che in occasione della conferma della nuova nomina ad altro incarico del dirigente, con particolare riferimento alla natura e all'efficacia delle disposizioni adottate"*

[19] Nell'ottica "*di una responsabile sinergia e leale collaborazione tra tutti gli attori di sistema giustizia che si sottragga alla limitata prospettiva della definizione di fase*" v. delibera CSM 11.5.2016

là dove più servono, attraverso l'istituto dell'applicazione[20] (a cui si auspica, per quanto concerne i magistrati, non sarà più necessario ricorrere allorchè saranno coperte le piante dell'organico flessibile). E significa, per converso, collaborazione, e non opposizione, da parte dei capi degli uffici da cui si attinge e da parte dei singoli destinatari del provvedimento di applicazione[21].

Per fare "filera" occorre inoltre armonizzare la giurisprudenza all'interno del distretto (dei Tribunali tra loro e tra Tribunali e Corte di appello) per rendere prevedibile l'esito del contenzioso, così da scoraggiare le cause che hanno scarsa possibilità di successo: ciò potrà avere ricadute positive sui flussi[22], sulla durata dei giudizi, sul lavoro delle cancellerie e sulla qualità della giurisdizione in termini di maggiore accettazione e stabilità delle decisioni.

Per fare "filiera" occorre anche e in primo luogo, come già sottolineato, una stretta sinergia tra la magistratura giudicante e quella requirente[23].

**5)**

## I SINTOMI RIVELATORI DELLA MANCANZA DI FILIERA

Il punto di partenza per rilevare i sintomi della eventuale mancanza di "filiera" è l'analisi qualitativa dei dati statistici: non bisogna cioè arrestarsi alla loro valutazione quantitativa.
In tale ottica:
- occorre verificare se il tasso medio di impugnazione e di riforma nei gradi successivi dei provvedimenti emessi nel proprio ufficio o nel distretto è in linea con quello nazionale (pur con i forti limiti del nostro attuale sistema di rilevazione): infatti un tasso superiore può essere la manifestazione di dissonanze giurisprudenziali all'interno dell'ufficio o del distretto;

- occorre verificare se i tassi di proscioglimento o di assoluzione sono elevati, perché essi possono essere il sintomo di una non efficace azione di filtro della ipotesi accusatoria da parte del PM, del GIP o del GUP.;

- occorre verificare se il tasso di definizione per prescrizione o per improcedibilità è elevato perché esso può essere il sintomo della serie delle concause a cui ho già fatto cenno con riferimento alla Corte di appello di Venezia, concause che sono emendabili attraverso una pluralità di interventi sulla intera filiera: sulle Procure, sulle articolazioni del Tribunale (GIP;GUP; dibattimento), sul settore amministrativo di primo e di secondo grado. [24]-[25]

---

[20] Le applicazioni di personale amministrativo oggi sono peraltro rese più difficili dalle modifiche apportate dall'art 20 dell'Accordo 15 luglio 2020 sulla mobilità interna del personale amministrativo, nella parte in cui esclude che al dipendente che dà la propria disponibilità all'interpello di applicazione possano essere rifuse le eventuali spese di viaggio, a differenza del personale applicato d'ufficio .
Anche le applicazioni di magistrati sono rese oggi meno agevoli dalle modifiche apportate alla circolare CSM 26.06.2018 in tema di "disposizioni in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati delle piante organiche flessibili distrettuali per assicurare il regolare svolgimento della attività giurisdizionale in presenza di difficoltà organizzative", laddove all'Art 102 subordinano la immediata esecutività del decreto di applicazione al parere favorevole del Consiglio Giudiziario. Invece se il parere è contrario l'efficacia del decreto è subordinata all'approvazione del Consiglio Superiore della Magistratura.

[21] Pur nella consapevolezza che l'applicazione potrà penalizzare le *performance* dell'ufficio a cui il dirigente è preposto

[22] Sia in termini di nuove cause in primo grado che di impugnazioni.

[23] Perché quest'ultima, essendo posta all'inizio della filiera giudiziaria, controlla i flussi ed è dunque la prima a dove fare una efficace azione di filtro della ipotesi accusatoria, soprattutto nei procedimenti a citazione diretta; a cui si aggiungono, sia pure in misura meno rilevante, i GIP ed i GUP.

[24] Nella delibera del CSM 11.05.2016 :" *meritano di essere richiamate, quale condivisibile punto di equilibrio e razionale scelta organizzativa gli, le soluzioni che prevedono, previo concerto, una preventiva valutazione dell'effettiva capacità di trattazione degli affari monocratici in un anno da parte del tribunale, con conseguente auto limitazione della procura nella trattazione ed evasione dei reati a citazione diretta previa valutazione delle priorità da assicurare in questo settore penale*

[25] Nel giudizio di impugnazione per i reati consumati dopo il 01.01.2020 opera l'istituto della improcedibilità per superamento dei termini di durata massima ( a regime in appello 2 anni e in cassazione 1 anno): il termine decorre non dall'effettivo pervenimento in Corte del fascicolo , ma dal decorso di 90 giorni dopo la scadenza del termine che il giudice che ha deliberato la sentenza impugnata

Per rilevare eventuali "intoppi" nella "filiera" possono essere utili anche i rilievi e le prescrizioni delle ispezioni ministeriali compiute nell'ufficio (in genere si tratta di eventi ripetitivi)

**6)**

## GLI STRUMENTI A DISPOSIZIONE PER REALIZZARE LA FILIERA

### GLI STRUMENTI ISTITUZIONALIZZATI NEL SETTORE GIURISDIZIONALE / ORGANIZZATIVO

**Protocolli e Linee Guida**

Sono lo strumento elettivo nel settore penale auspicato nelle delibere del CSM[26].

Il loro limite è rappresentato dal fatto che hanno un mero valore di orientamento, di carattere generale; tutelano il magistrato per le scelte che ne seguono gli indirizzi, ma non possono incidere direttamente sul concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali del singolo che rimane, infatti, sempre libero di assumere una motivata decisione divergente. (V. delibera CSM 21.12.2021)

I Protocolli e le Linee Guida possono essere inseriti in provvedimenti "tipici" (Tabelle o Programma di gestione) seguendone in tal caso il regime proprio sia quanto al procedimento che quanto alla valutazione da parte del CSM (e cioè rispettivamente: l'approvazione per le Tabelle e la presa d'atto per il Programma di gestione);

In alternativa I Protocolli e le Linee Guida possono essere inseriti in provvedimenti "atipici" (*ad hoc*) che devono essere però sempre frutto di una scelta partecipata, innanzitutto all'interno dell'ufficio (tra il dirigente, i semidirettivi, i magistrati dell'ufficio, il dirigente amministrativo) e, all'esterno attraverso la Conferenza distrettuale[27] nel caso di Protocolli/Linee Guida a valenza distrettuale.

Anche per i provvedimenti atipici va acquisito il parere del Consiglio Giudiziario, e successivamente ne va disposta la trasmissione al CSM per la presa d'atto, che potrà essere con o senza rilievi. (il CSM potrà infatti formulare rilievi "*da destinare eventualmente alle valutazioni in altre sedi del dirigente*…" v. delibera CSM 11.5.2016 )

**-Riunioni ex Art 15 Dlgs 273/1989**

-**Riunioni periodiche** all'interno dell'Ufficio previste dalla normativa secondaria del CSM (a seconda delle dimensioni dell'ufficio, potranno essere generali, per settore, sezionali o per materie) **con** particolare riguardo alle riunioni GIP-GUP e giudici del dibattimento per gestire in modo il più possibile condiviso la attività di filtro.

-**Ridistribuzione da parte dei vertici distrettuali delle risorse** umane laddove servono attraverso l'istituto della applicazione ricorrendo eventualmente, per quanto concerne il personale amministrativo, alla applicazione da remoto ed anche alla stipulazione di Protocolli tra Presidenza della Corte di appello e il Procuratore Generale per effettuare l'applicazione congiunta del personale amministrativo (come è avvenuto nel distretto di Venezia) allo scopo di realizzare soluzioni più

---

ha indicato per il deposito della sentenza. Può perciò accadere che il termine cominci a decorrere quando il fascicolo è materialmente ancora presso il giudice che ha deliberato la sentenza.

[26] Per quanto concerne i Protocolli e le Linee Guida distrettuali nella delibera 11.05.2016 il CSM sottolinea che "*le scelte di priorità effettuate negli uffici di primo grado producono effetti anche per la organizzazione della Corte di Appello e della Procura Generale (che dovrà individuare criteri trasparenti e predeterminati pe un corretto esercizio del potere di avocazione che…non potrà essere esercitato massivamente)..Può a tal fine ritenersi opportuno che anche i capi di Corte, oltre che partecipare nelle forme fin qui delineate (conferenza distrettuale) possono sollecitare, nell'ambito delle rispettive competenze e dei poteri loro assegnati dall'ordinamento, i dirigenti degli uffici di primo grado a coordinarsi in tema di priorità*"

Per quanto concerne i Protocolli e le Linee Guida circondariali tra Tribunali e Procure la delibera ne evidenzia l'importanza per "*gestire i flussi con anche previa valutazione, di concerto della effettiva capacità di trattazione degli affari monocratici di un anno da parte del Tribunale con conseguente autolimitazione della Procura nella trattazione ed evasione dei reati a citazione diretta previa valutazione delle priorità da assicurare in questo settore*"

[27] Composta da: Presidente Corte appello, Procuratore generale, Presidenti dei tribunali e Procuratori della repubblica del distretto, dirigenti amministrativi e Presidenti dei Consigli dell'Ordine del distretto.

efficienti, stante l'ampliamento della platea di uffici dai quali poter attingere risorse e la riduzione del ricorso all'istituto della missione mediante eventuali spostamenti tra uffici giudicanti e requirenti di una stessa sede

**Raccordo tra settore giurisdizionale e amministrativo**
Attraverso il Programma annuale delle attività ex art 4 Decreto legislativo 240/2006

**ALTRI STRUMENTI A DISPOSIZIONE**

- **Dialogo informale diretto** e **costante** tra tutti i protagonisti della "filiera" tramite *chat e mailing list* [28]per comunicazioni rapide e destrutturate su temi di comune interesse (ad esempio tra i vertici del distretto ed i capi degli Uffici territoriali; tra il capo dell'Ufficio ed i presidenti di sezione; tra i presidenti di sezione ed i giudici che la compongono). Questi canali di comunicazione, istantanei ed informali sono stati utilissimi durante la pandemia.

Un altro importante strumento di raccordo della "filiera" sono le riunioni in videoconferenza che, a seconda del tema di interesse possono coinvolgere i capi degli uffici di primo e di secondo grado requirenti e giudicanti, i dirigenti amministrativi ed il Foro.

Il dialogo "informale" oggi è agevolato dall'utilizzo della informatica, perchè consente riunioni "da remoto" con una economia di costi e di tempo non ipotizzabili prima della pandemia.

Peraltro la stessa pandemia è stato un importante fattore di catalizzazione della "filiera" perché ha stimolato i vertici distrettuali a dialogare frequentemente tra loro e ad adottare linee guida organizzative comuni per contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sull'attività giudiziaria.

Nel distretto di Venezia il fare "filiera" si è tradotto, durante la pandemia, anche nella concordata centralizzazione in capo alla Corte di appello degli acquisti dei presidi di protezione individuale che ha consentito di assicurarne le dotazioni, nonostante la loro rarefazione sul mercato, a tutti gli uffici requirenti e giudicanti.

-**Protocolli operativi con il Foro**.
Ad esempio nella Corte di appello di Venezia sono stati fatti Protocolli con il Foro per la migliore organizzazione delle udienze penali ed è stata inoltre costituita la Commissione Priorità per la selezione condivisa dei processi prioritari penali (Commissione formata dai presidenti delle sezioni penali, dal Procuratore generale o da un suo delegato, e da due avvocati degli Ordini del distretto)

-**Composizione dei contrasti interpretativi**
Per comporre gli eventuali contrasti interpretativi, che alimentano il contenzioso nella intera filiera e non consentono di emettere decisioni simili in casi simili, possono essere adottati una pluralità di strumenti:

- La Formazione decentrata su questioni controverse.
- Il confronto diretto tra giudici primo e secondo grado su questioni controverse (in una sorta di camera di consiglio allargata).
- La trasmissione ad ogni giudice dell'esito delle impugnazioni proposte contro i suoi provvedimenti,[29] compresi gli annullamenti con rinvio da parte della Corte di Cassazione
- La realizzazione di Banche dati della giurisprudenza del distretto
- La realizzazione della Giurisprudenza predittiva, per rendere prevedibili le decisioni e disincentivare così le cause con scarse probabilità di successo.

[28] La mailing list nazionale dei Presidenti Corte Appello è nata su iniziativa della Corte di Venezia.

[29] L'iniziativa ha anche una valenza formativa notevole, perché consente al giudice *a quo* di conoscere l'eventuale diverso apprezzamento della situazione di fatto e di diritto operato dal giudice *ad quem*

Nella Corte di appello di Venezia la Giurisprudenza predittiva è stata realizzata per il contenzioso lavoro e bancario del distretto, con la collaborazione della filiera dei sette tribunali, della Università Cà Foscari, del Foro di Venezia, della Unioncamere Veneto.
Il salto di qualità è stato consentito dalla applicazione della Intelligenza Artificiale grazie all'apporto tecnico della società Deloitte.

Si tratta di strumenti tutti molto utili ai fini della coesione della "filiera" perché molti contrasti giurisprudenziali sono "inconsapevoli", sono cioè dovuti alla mancanza di conoscenza dei precedenti, anche nel medesimo ufficio. Il problema è peraltro destinato ad acuirsi a causa della sostanziale mancanza di collegialità in primo grado e del lavoro da remoto (oggi stabilizzato dalla riforma Cartabia) che rendono sempre più rarefatti i rapporti interpersonali ed i confronti, anche informali, tra i magistrati.