



CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

**INAUGURAZIONE ANNO
GIUDIZIARIO 2014**

**INTERVENTI DEI RAPPRESENTANTI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE	
VICE PRESIDENTE MICHELE VIETTI.....	9

INTERVENTI DEI CONSIGLIERI PRESSO LE CORTI D'APPELLO

CORTE D'APPELLO DI ANCONA	
CONSIGLIERE GLAUCO GIOSTRA.....	17

CORTE D'APPELLO DI BARI	
CONSIGLIERE MARIANO SCIACCA	27

CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA	
CONSIGLIERE GIOVANNA DI ROSA.....	39

CORTE D'APPELLO DI BRESCIA	
CONSIGLIERE VITTORIO BORRACCETTI	57

CORTE D'APPELLO DI CAGLIARI	
CONSIGLIERE PAOLO ENRICO CARFÌ.....	67

CORTE D'APPELLO DI CATANIA	
CONSIGLIERE TOMMASO VIRGA.....	77

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE	
CONSIGLIERE ALESSANDRO PEPE	89

CORTE D'APPELLO DI GENOVA	
CONSIGLIERE FRANCESCO VIGORITO	103

CORTE D'APPELLO DI L'AQUILA	
CONSIGLIERE ANIELLO NAPPI	111

CORTE D'APPELLO DI LECCE	
CONSIGLIERE FRANCESCO CASSANO.....	119

CORTE D'APPELLO DI MESSINA	
CONSIGLIERE BARTOLOMEO ROMANO	133
CORTE D'APPELLO DI MILANO	
CONSIGLIERE ANGELANTONIO RACANELLI	141
CORTE D'APPELLO DI NAPOLI	
CONSIGLIERE ANNIBALE MARINI.....	153
CORTE D'APPELLO DI PALERMO	
CONSIGLIERE ROBERTO ROSSI.....	161
CORTE D'APPELLO DI PERUGIA	
CONSIGLIERE ALBERTO LIGUORI	173
CORTE D'APPELLO DI REGGIO CALABRIA	
CONSIGLIERE GIUSEPPINA CASELLA.....	201
CORTE D'APPELLO DI ROMA	
CONSIGLIERE GUIDO CALVI.....	213
CORTE D'APPELLO DI TORINO	
CONSIGLIERE RICCARDO FUZIO.....	221
CORTE D'APPELLO DI TRIESTE	
CONSIGLIERE PAOLO AURIEMMA	237
CORTE D'APPELLO DI VENEZIA	
CONSIGLIERE PAOLO CORDER	253

**INTERVENTI DEL VICE SEGRETARIO GENERALE
E DEI MAGISTRATI DELL'UFFICIO STUDI**

CORTE D'APPELLO DI SALERNO

VICE SEGRETARIO GENERALE MARCO DALL'OLIO.....275

CORTE D'APPELLO DI CALTANISSETTA

MAGISTRATO UFFICIO STUDI DANIELE CAPPuccio

CORTE D'APPELLO DI CAMPOBASSO

MAGISTRATO UFFICIO STUDI FULVIO TRONCONE

CORTE D'APPELLO DI CATANZARO

MAGISTRATO UFFICIO STUDI GABRIELE FIORENTINO

CORTE D'APPELLO DI POTENZA

MAGISTRATO UFFICIO STUDI MARIA CASOLA

CORTE D'APPELLO DI TRENTO

MAGISTRATO UFFICIO STUDI CARLO RENOLDI.....285



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

**INTERVENTO DEL VICE PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO SUPERIORE DELLA
MAGISTRATURA**

**INTERVENTO DEL VICE PRESIDENTE MICHELE VIETTI
ALL'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014**

ROMA, 24 GENNAIO 2014

Signor Presidente della Repubblica,
Eminenza rev.ma,
Signor Presidente del Senato,
Signor Presidente della Camera,
Signor Ministro della Giustizia,
Signor Rappresentante della Corte Costituzionale,
Signori Ministri,
Signor Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio,
Signor Presidente della Corte di Cassazione,
Signor Procuratore Generale,
Signor Avvocato generale,
Signor Presidente del Consiglio nazionale forense,
Signori Magistrati,
Autorità,
Signore e Signori

Ancora una volta ho l'onore di rappresentare il Consiglio Superiore della Magistratura alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario.

In occasioni come questa è naturale che si guardi al futuro.

Il futuro è nelle nostre mani e la prospettiva che assumiamo guardando ad un tempo ancora non consumato segna l'indirizzo del nostro cammino e costituisce l'orientamento del nostro agire.

Ma questa prospettiva non può prescindere dal passato.

Guardando indietro trascurerò il "catalogo delle belle che amò il padron mio", per dirla con Leporello, cioè il catalogo delle riforme oggetto di evocazione tanto ricorrente quanto spesso rituale: depenalizzazione, decarcerizzazione, modifica del sistema delle impugnazioni e del regime della prescrizione, processo telematico, risoluzione alternativa delle controversie.

In uno sguardo retrospettivo non posso però non ricordare la funzione di stimolo costruttivo esercitata dal CSM per l'avvio ed il completamento del processo riformatore in materia di circoscrizioni giudiziarie e del sistema carcerario, la proficua cooperazione con la Scuola Superiore della Magistratura che si è assunta il gravoso e fondamentale onere della formazione, la costante apertura al confronto internazionale con altri mondi ed altri ordinamenti attraverso l'incremento delle attività di «diplomazia giudiziaria», l'impegno per i programmi di gestione dell'attività da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari.

Quest'ultimo strumento non deve essere considerato l'ennesimo adempimento burocratico, ma l'occasione per focalizzare in via prioritaria l'attenzione degli operatori della giustizia sul dato organizzativo.

Del resto l'ordinamento giudiziario, di cui il CSM è il custode e l'esecutore, consiste proprio nel dare ordine ad una comunità, quella giudiziaria, perché possa produrre risultati efficienti.

Ovviamente questa comunità è profondamente cambiata col tempo e le regole che la governano devono aver riguardo non più al giudice illuminista, ma al moderno magistrato, non solo soggetto alla legge, ma protagonista del diritto vivente.

Dunque autonomia ed indipendenza vanno declinate al presente, come strumenti funzionali alla qualità del prodotto ed all'efficacia della decisione del magistrato, divenendo così ingredienti dell'efficienza e della stabilità della risposta giudiziaria.

Il potere magistratuale diffuso non trova più un argine sufficiente nella legge, spesso "padrone assente" per le sue inadeguatezze, contraddittorietà ed intersezioni con la pluralità dei livelli normativi.

Per muoversi nel moderno labirinto, il giudice non deve perdere il "filo d'Arianna" della professionalità che, sola, può dargli l'autorevolezza necessaria all'esercizio della sua delicata funzione, evitando di farlo smarrire nella ricerca di un'improbabile legittimazione alternativa che passi dal consenso o di farlo illudere di poter spiccare un volo senza responsabilità che, portandolo troppo vicino al sole, lo perda nella tentazione dell'autoreferenzialità.

Ho parlato di regole per una comunità organizzata.

Dunque il mondo della giustizia non è popolato da una serie di fantasmi affetti dal protagonismo dell'apparizione destabilizzante o burlona, ma da una squadra di donne e uomini che mettono la propria individualità al servizio di una funzione collettiva insostituibile, che è quella di distribuire i torti e le ragioni per evitare il ricorso alla violenza come strumento di affermazione dei propri diritti e per garantire così l'ordinata e pacifica convivenza.

Questa, che è un'autentica "missione", non può essere ricondotta all'afflato volontaristico del singolo, ma è il risultato faticoso e diuturno di una macchina organizzativa che si inserisce nel più generale buon andamento della pubblica amministrazione, indicato dalla nostra Costituzione come obiettivo comune dei pubblici uffici.

Alla giustizia dunque non servono solisti, i cui virtuosismi rischiano di non ottenere l'applauso cercato per via delle "stecche impreviste".

Come ricordava Ludovico Mortara "la bontà di una organizzazione giudiziaria è misurata dalla tranquillità che nella generale coscienza dei cittadini essa stabilisce e mantiene".

Servono quindi non solisti ma coristi in grado di seguire uno spartito che produca una polifonica armonia. Solo questa può garantire quella

tempestività e prevedibilità della risposta giudiziaria che connotano un servizio affidabile e tranquillizzante per i cittadini e in particolare per gli operatori economici e non una lotteria a cui ricorrere per trovare un'insperata scappatoia ai propri inadempimenti.

La giustizia è un fattore di competitività del nostro Paese, un indicatore importante per l'attrattività degli investimenti, un termometro della qualità di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

Dunque uno sforzo collettivo per sfumare le soggettività e per sottolineare la corralità di un'azione efficiente è condizione indispensabile per quel recupero di credibilità di cui anche la magistratura, come peraltro tutte le altre nostre istituzioni, ha bisogno.

Gli atti giudiziari credibili sono il frutto di un impegno del magistrato che traguarda il prodotto del proprio agire non già come espressione di potere arbitrario, ma come frutto di un confronto con una società che è, in realtà, la vera destinataria del provvedimento.

Darsi carico dell'accoglienza sociale della deliberazione non è menomare o svuotare di senso la decisione: la libertà di coscienza del magistrato, infatti, non è un valore in sé e non è strumento di affermazione del narcisismo o delle private passioni di chi riveste la toga; è strumento per garantire il massimo della libertà rispetto alla più alta qualità del prodotto della sua opera.

La libertà del magistrato non è arbitraria assunzione di una posizione che si legittima solo in ragione della provenienza dei suoi atti, per una qualità individuale diversa dagli altri consociati o perché chi l'esercita sia depositario di una superiore morale o di una privilegiata comprensione del mondo.

La credibilità nasce quando la sentenza, come ogni altro atto compiuto nella giurisdizione, oltre che sul diritto, è fondata sul buon senso e sull'equilibrio: è credibile un atto che venga percepito come espressione di una sintesi che sappia rendere ragione di sé e di cui, per quanto di diverso

avviso, ogni interprete di buona fede possa percepire il fondamento razionale e misurarne le ricadute.

Il controllo sulle conseguenze delle proprie decisioni costituisce un elemento essenziale della corretta applicazione della legge, come ormai insegna la dottrina, anche straniera, di maggiore autorevolezza e lucidità.

La credibilità nasce anche dalla «contemporaneità» del fatto sul quale si interviene rispetto all'atto del giudice o del pubblico ministero.

La «contemporaneità» va intesa, innanzitutto, come tempestività dell'intervento rispetto al caso della vita, che è il fondamento minimo dell'azione giurisdizionale. Una sentenza che intervenga quando ormai sono trascorsi anni dal fatto equivale ad una sentenza comunque ingiusta.

La contemporaneità significa anche rendere possibile che la magistratura sia capace di «ruotare il collo» e volgere lo sguardo verso il futuro.

Tale necessità richiede che la formazione dei giudici prosegua con intensità e modernità, aprendoli alla conoscenza di mondi estranei alla formazione tradizionale dei magistrati, ma che costituiscono luoghi in cui la moderna economia manifesta le proprie importanti propaggini.

Gli insistiti richiami alla dimensione che ho chiamato "corale" dell'azione giudiziaria non dipendono da un rigurgito tardivo di collettivismo, né vogliono sottovalutare la peculiarità del rendere giustizia.

La giustizia, come ci ricorda Aristotele, “è la virtù più efficace, e né la stella della sera, né quella del mattino sono così meravigliose, perché nella giustizia ogni virtù si raccoglie”.

Ciò vuol dire che chi la amministra partecipa in qualche modo all'esercizio di una virtù.

E dunque la vocazione giudiziaria comporta la consapevolezza di un "di più" di responsabilità - questa sì individuale - se è vero, come diceva, Calamandrei che “il giudice è il diritto fatto uomo; solo da questo uomo io

posso attendermi nella vita pratica quella tutela che solo in astratto la legge mi promette: solo se questo uomo saprà pronunciare a mio favore la parola della giustizia, potrò accorgermi che il diritto non è un'ombra vana”.

Perciò è riduttiva la visione di chi concepisce la deontologia dei magistrati solo sotto il profilo disciplinare.

C'è ben altro: la professionalità, ma non solo.

L'etica dei valori, il senso del dovere, la consapevolezza della funzione sociale dell'amministrare giustizia, la profondità della cultura, la ricchezza della propria umanità.

Consapevoli che da queste qualità dipende la qualità della giurisdizione perché, come ammoniva Karl Popper, “le istituzioni sono come le fortezze: raggiungono lo scopo solo se è buona la guarnigione, cioè l'elemento umano”.

A tutti i magistrati, a tutte le donne e a tutti gli uomini sottoposti a pressioni personali e collettive enormi, va la nostra riconoscenza e il nostro ringraziamento in questo giorno che è un po' la loro "festa".

Siamo orgogliosi di loro, del loro impegno e della loro qualità che ci sono invidiati in tutta Europa.

Esercitare il potere giudiziario è "così terribile tra gli uomini" - come diceva Montesquieu - ma - come fa cantare Mozart al coro del Flauto Magico - "quando virtù e giustizia ammantano di gloria il grande cammino, la terra si trasforma in un regno celeste e i mortali somigliano agli dei".

A quest'ardua impresa però sono chiamati non solo i magistrati, ma tutti gli uomini di buona volontà e, in particolare, gli uomini politici. A loro fa da modello Re Salomone il quale, quando sale al trono e può fare una richiesta a Dio, domanda "un cuore docile perché sappia rendere giustizia al popolo e sappia distinguere il bene dal male".

Lavoriamo perché sia così.



INTERVENTI DEI CONSIGLIERI PRESSO LE CORTI D'APPELLO

CORTE D'APPELLO DI ANCONA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE GLAUCO GIOSTRA

Signor Presidente, Signor Procuratore Generale, Autorità, Signore e Signori tutti, è davvero con un piacere tutto speciale che porto in questa sede il saluto del C.S.M. ed il mio personale, perché mi consente di concludere l'esperienza consiliare nella mia terra, cui sono molto legato. Il fatto che nessun magistrato del distretto si sia mai potuto avvantaggiare della mia presenza al CSM, dipende dal mio modo di intendere l'incarico istituzionale che sto ricoprendo, non certo da disinteresse per la realtà giudiziaria della mia regione, che ho seguito sempre con grande attenzione, non di rado con orgoglio.

Ho ascoltato la sua interessante relazione, Presidente: potrei solo ripetere male e con minore conoscenza della situazione distrettuale le sue puntuali considerazioni.

Neppure parlerò, come forse ci si attenderebbe, dell'attività del CSM. Rimando alla completa Relazione predisposta dall'Ufficio Studi in ordine all'attività del Consiglio nell'anno 2013.

Vorrei soffermarmi, probabilmente discostandomi dal protocollo, sulla crisi della giustizia, anzi su qualcosa di persino più grave: la crisi di fiducia nella giustizia. Chiedo anticipatamente venia se l'argomento dovesse apparire non di loro interesse ed inappropriato; ove così fosse, però, ne sarei preoccupato, inappropriati sembrandomi, invero, soltanto lo scarso tempo a disposizione e l'impossibilità di aprire un confronto, non certo la sede e l'occasione, né, purtroppo, la stagione che stiamo vivendo.

Vorrei richiamare l'attenzione su un valore che oggi viene irresponsabilmente misconosciuto: per una società democraticamente organizzata è di vitale importanza che la collettività creda nella giustizia amministrata in suo nome. Come ha ammonito il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa – mi riferisco alla Raccomandazione (2010) 12 – «I giudici, che fanno parte della società che servono, non possono rendere giustizia in modo efficace senza godere della fiducia del pubblico». Io arriverei a dire, anzi, che, per la tenuta sociale di un Paese, credere nel modo con cui si rende giustizia è addirittura più importante del contenuto della giustizia stessa. Una società non può sopravvivere democraticamente se non è in grado di consegnare con fiducia ad un soggetto imparziale il potere di emettere, al termine di un itinerario cognitivo che essa stessa ha delineato attraverso le sue leggi, una decisione che è poi disposta a rispettare come verità (*res iudicata pro veritate habetur*): questa fiducia stabilizza i rapporti sociali e disinnescava, processualizzandolo, il dissenso. Un popolo che non crede nella propria giustizia si rassegna fatalmente ad accettare quella del più forte. La crescente disaffezione civile e culturale per la giustizia, quindi, non può essere percepita come un incendio al di là del fiume, ma come un agente corrosivo delle già non solide basi democratiche di questo Paese. Un Paese, il nostro, che vive in modo pericolosamente acuito il paradosso che, dalla seconda metà del secolo scorso, contrassegna le nazioni occidentali, nelle quali ad una crescita esponenziale del ruolo della giustizia nella vita pubblica fa da contrappasso una declinante fiducia nella magistratura e nella giustizia amministrata. Per queste società, orfane dei fondamentali riferimenti ideologici e religiosi, incapaci di offrire grandi sistemi di senso, private della forza aggregante della tradizione, disorientate e anomiche, la giurisdizione è divenuta l'unico fattore di coesione. La giurisdizione è l'ultima autorità cui rimettere la risoluzione di contrasti e di problemi. Tanto che si parla di *democrazia giudiziaria*. Ma l'imponenza delle sfide e l'urgenza

delle soluzioni richieste, contrasta con l'inadeguatezze delle risorse, nonché con i limiti insiti nel metodo di conoscenza della giurisdizione: il processo. La risposta giudiziaria risulta quasi sempre tardiva, sovente insoddisfacente, anche per il perdente paragone con la semplicistica giustizia allestita dai media, apparentemente più trasparente, meno formalistica e più celere.

Insomma, l'Enea della società moderna pretende di camminare stando sulle vecchie spalle dell'Anchise della giustizia.

Nel nostro Paese, come anticipavo, la forbice tra il ruolo primario e pervasivo che viene affidato alla giustizia e la crescente disaffezione, quando non sfiducia, che la circonda, risulta ancor più pericolosamente divaricata. Da un lato, infatti, una politica in crisi di autorevolezza, incapace di offrire alla collettività valori di riferimento e un adeguato esempio di etica civile, aspetta che la magistratura prenda le decisioni che essa non vuole o non sa prendere (legge elettorale, validità terapeutica dei farmaci, compatibilità ambientale dell'industrializzazione, ecc.) o che si faccia carico delle questioni indecidibili (eutanasia, matrimoni gay, eugenetica, ecc.). Il diritto è diventato così l'ultima morale comune in una società che non ha più morale. Dall'altro, un'improvvida inflazione legislativa, sistemi processuali farraginosi, endemiche carenze di personale (togato e non), di mezzi e di strutture, offrono il volto di una giustizia lentissima e inadeguata, che ci espone ad umilianti condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per l'irragionevole durata dei processi e per il trattamento inumano riservato ai reclusi. Difficile riporre fiducia in una giustizia che esibisce queste credenziali, tanto più se a ciò si aggiunge la sciagurata, irresponsabile opera di delegittimazione condotta negli ultimi vent'anni da una politica paranoicamente ossessionata da complotti giudiziari o che almeno finge di esserlo.

Ma la sfiducia di cui soffre la funzione giurisdizionale non dipende soltanto dall'inefficienza del sistema e dall'insistita opera di discredito, pervicacemente esercitata con ampio dispiegamento di mezzi mediatici.

Corresponsabile una politica legislativa forte con i deboli e debole con i forti, si è ormai diffusa, nella collettività, la percezione di una giustizia diseguale e lontana. Troppo spesso, verso gli ultimi della società (gli invisibili, gli immigrati, i disoccupati, gli emarginati) la legge ha solo il volto della pretesa («contro i poveri c'è sempre la giustizia» direbbe Manzoni); mentre per gli esponenti del potere politico, economico, ecclesiastico, quello della garanzia del privilegio (come la composizione demografica dell'inferno carcerario dimostra). In mezzo ci sono tutti gli altri, che riescono a far valere il proprio diritto se “sopravvivono” a quella selezione naturale che – in una sorta di darwinismo giudiziario – consente soltanto ad alcuni, provvisti di particolari risorse, economiche e psicologiche, di superare il lunghissimo e accidentato percorso ad ostacoli di un processo. In genere il cittadino medio si avvicina alla giustizia con intimidita rassegnazione. Scortesemente abusando della tolleranza del Presidente, che mi ha concesso qualche minuto in più di quanto previsto dal cerimoniale, vorrei leggersi un passo tratto dalla novella di Pirandello, *La verità*, in cui mi sembra mirabilmente dipinto un tale atteggiamento verso la giustizia, così come vissuto dal protagonista, certo Tararà.

«Accettava l'azione della giustizia come una fatalità inovviabile. Nella vita c'era la giustizia, come per la campagna le cattive annate. E la giustizia, con tutto quell'apparato solenne di scanni maestosi, di tocchi, di toghe e di pennacchi, era per Tararà come quel nuovo grande molino a vapore, che s'era inaugurato con gran festa l'anno avanti. Visitandone con tanti altri curiosi il macchinario, tutto quell'ingranaggio di ruote, quel congegno indiavolato di stantuffi e di pulegge, Tararà, l'anno avanti, s'era sentita sorgere dentro e a mano a mano ingrandire, con lo stupore la diffidenza. Ciascuno avrebbe

portato il suo grano a quel molino; ma chi avrebbe poi assicurato agli avventori che la farina sarebbe stata quella stessa del grano versato? Bisognava che ciascuno chiudesse gli occhi e accettasse con rassegnazione la farina che gli davano. Così ora, con la stessa diffidenza, ma pur con la stessa rassegnazione, Tararà recava il suo caso nell'ingranaggio della giustizia».

Questa è, a un dipresso, purtroppo, la giustizia “percepita”.

Non sfugge il pericolo che si annida in una tale situazione.

Sinora si è sempre giustamente detto che dobbiamo garantire l'indipendenza della magistratura da ogni altro potere per assicurare l'uguaglianza dei cittadini; oggi c'è il rischio che i cittadini, avvertendo l'ingiustizia del sistema *nonostante* l'indipendenza della magistratura, non abbiano più interesse a difenderla e affidino ad altri poteri, ai loro occhi più affidabili (poteri politici, economici, corporativi, se non, talvolta, criminali) la tutela delle loro istanze e dei loro interessi. China quanto mai democraticamente scivolosa per uno Stivale come il nostro, sempre così pronto a calzare il piede dell'uomo della provvidenza di turno.

Di certo una tale deriva democratica sarebbe solo in minima parte per responsabilità dei magistrati, ma altrettanto sicuramente sarebbero soprattutto questi e la loro indipendenza a farne le spese (pubblico ministero “sotto” l'Esecutivo, discrezionalità dell'azione penale, Csm a prevalente composizione politica).

Il vistoso iato tra le demiurgiche attese riposte nella giustizia e la diffusa sfiducia sociale nella stessa non ha mancato di proiettare i suoi effetti, almeno per quel che mi è sembrato di cogliere dall'osservatorio privilegiato del CSM, anche sul modo in cui alcuni magistrati – ancora una minoranza, per fortuna - vivono oggi il proprio ruolo.

Alcuni, percependo che nonostante tutto la giustizia è l'ultima istanza in una società in decomposizione civile e morale, si abbandonano a protagonismi improntati ad una visione tolemaica della giurisdizione, vista

come unico centro di irradiazione etica della società, come l'unico strumento di redenzione. Sentendosi investiti di una missione salvifica, si esibiscono in rodomontate giudiziarie, spesso controproducenti per la stessa causa che in buona fede ritengono di servire. Alla base di questi atteggiamenti vi è un pericoloso fraintendimento: si confonde la fiducia che la collettività deve avere nella giustizia – bene prezioso - con il consenso da guadagnare con la singola iniziativa giudiziaria; consenso irrilevante, quando non pericoloso.

In altri si registra, sul fronte opposto, una crescente disaffezione, un disagio, quasi una tentazione di esodo dalla funzione giurisdizionale (richieste di incarichi extragiudiziari, di fuori ruolo, di trasferimento verso uffici di minor impegno, di pre-pensionamenti, fughe verso la politica). La “propriocezione” sociale del magistrato è svilita e mortificata. Di certo, il magistrato di oggi, sente, frustrante, un deficit di consenso collettivo rispetto alla funzione che è chiamato a svolgere, e ciò troppo spesso lo induce a derubricarla a rassegnata gestione impiegatizia dei suoi compiti, moderno Sisifo impegnato a smaltire incombenze sempre crescenti, attento a schivare rischi e responsabilità, concentrato sul proprio *particolare*.

Rassicura il fatto che la maggioranza dei magistrati ancora resista ad entrambe queste opposte “tentazioni”; preoccupa, che siano sempre di meno.

Mi si consenta un'ultima considerazione, in ordine ad un aspetto sovente trascurato. Persino l'interpretazione della legge risente dello scarto tra ciò che impropriamente si pretende dalla giustizia e ciò che questa può garantire. Capita sempre più spesso, infatti, che la magistratura, anche nel suo vertice di legittimità – messa di fronte a situazioni in cui il rispetto della legalità produrrebbe vistose ingiustizie sostanziali; tenuta a dar seguito a pronunce della Corte europea senza che l'ordinamento le offra gli strumenti normativi per ottemperare; costretta ad applicare disposizioni di palese incostituzionalità; impotente testimone di evidenti abusi delle garanzie - risolva il problema dando vita ad una “giurisprudenza legislativa”, spesso

apprezzabile nel risultato, mai nel metodo. Gabellandole per interpretazioni di carattere sistematico, ovvero costituzionalmente o convenzionalmente orientate, si effettuano operazioni che con il *genus* interpretazione nulla hanno a che fare.

Ogni disposizione, anche se puntualmente formulata, si presta quasi sempre a più di una lettura, ed in questo *range* semantico la giurisprudenza legittimamente ed anzi doverosamente esercita un discrezionalità tecnica, orientata dalle coordinate costituzionali, convenzionali o di sistema: interpreta per *ius dicere*. Ma qualsiasi disposizione, anche la più genericamente formulata, ha un “carapace semantico” da cui non può evadere senza diventare altro da sé; vi è sempre almeno un significato incompatibile con il senso fatto palese dalle parole. Se le si dà questo significato non la si interpreta, ma la si “abroga” e si crea un’altra norma: si passa, cioè, dallo *ius dicere* allo *ius condere*. Quando la formulazione lessicale viene considerata plastilina linguistica tra le dita dell’interprete che può modellarla alla bisogna, questi non applica la norma, la forgia. La necessità di superare delicati problemi contingenti può spiegare la forzatura, mai giustificarla. Può spiegarla perché i vantaggi sono concreti, visibili e immediati; le controindicazioni eventuali, invisibili e future. Non la giustifica, perché simili operazioni comportano un travalicamento delle prerogative istituzionali del potere giudiziario: sempre censurabili, ma di modesto impatto, se restano episodiche; preoccupanti, se esprimono una consistente tendenza; perniciose per lo stato di diritto, se diventano sistema. La ripartizione delle prerogative tra i poteri nello Stato di diritto entrerebbe fatalmente in crisi.

Non si tratta soltanto di una ridefinizione quantitativa delle rispettive aree d’incidenza, ma di una pericolosa commistione di metodo e di obiettivi tra la decisione politica e la decisione giudiziaria. L’agire politico è improntato ad un programma di scopo: guarda al futuro, si orienta verso determinati obiettivi, cerca i mezzi più idonei per conseguirli e risponde dei

risultati ottenuti. L'attività giurisdizionale, invece, è connotata dal programma condizionale: guarda al passato, ed opera secondo lo schema “se... allora...”, ma i presupposti, il procedimento per accertarli e le conseguenze da farne derivare, sono determinati dalla legge. Il giudice, proprio affinché la sua attività sia sottratta alla critica politica, deve rispondere esclusivamente della corretta applicazione della legge sostanziale e processuale al caso di specie, non essendogli non solo richiesto, ma neppure consentito, di farsi carico degli effetti della propria decisione. Se il giudice evade dallo schema legale – che è ad un tempo la sua gabbia ed il suo scudo - e si spinge a fare scelte politiche, prima o poi sarà chiamato politicamente a risponderne.

Dovrebbe essere inutile precisarlo: pretendere un rientro della giurisdizione negli argini non vuol dire essere favorevole ad un ridimensionamento del potere giudiziario. Anzi, è vero esattamente il contrario: proprio chi auspica una significativa espansione della funzione giurisdizionale per il controllo dei poteri pubblici e privati, e a garanzia dei diritti, non può non porsi il problema della sua legittimazione, che nel nostro sistema è data dalla indipendenza da ogni altro potere e dalla “soggezione soltanto alla legge”. Ma se il “soltanto” si converte in “nemmeno”, la tenuta dello stato di diritto non è destinata a durare. E il primo caposaldo a cedere, sarebbe l'indipendenza della magistratura.

Resta, inevasa, una domanda: c'è ancora un sentiero, per quanto stretto, che la magistratura può – e se può, deve – percorrere per assolvere il suo alto mandato pur nella difficile situazione data? Per non deludere, senza esondare dalle sue prerogative istituzionali? Per rappresentare ciò di cui questa società ha più bisogno: un riferimento fermo di etica civile e di giustizia?

Azzardo una risposta; spero non suoni semplicistica, ma viviamo un tempo in cui riaffermare l'ovvio è spesso rivoluzionario. Il miglior servizio che la magistratura può oggi rendere alla collettività in cui opera è compiere il

suo dovere *nonostante*, amministrando con compostezza, refrattaria a suggestioni e pressioni, la giustizia *possibile* nelle condizioni date.

Non abbiamo bisogno di Savonarola in toga, né di burocratici *travet* della giustizia, abbiamo bisogno di magistrati che assolvano il loro ufficio, concedetemi l'ossimoro, con umile orgoglio: l'orgoglio di esercitare la più alta funzione sociale, quella di giudicare; l'umiltà di sentirsi comunque – in quanto uomini - inadeguati al compito. Abbiamo bisogno di magistrati che svolgano il loro delicato compito *nec spe, nec metu*; che sappiano esprimere accoglienza, trasparenza e rispetto ai Tararà che si trovano a qualsiasi titolo a varcare il portone del Palazzo di giustizia; che operino con equilibrio, competenza, impegno, riserbo, rigorosamente all'interno del recinto della legalità; che difendano strenuamente la loro indipendenza esterna, ma anche quella interna dalle correnti e dai localismi; che non confondano indipendenza con irresponsabilità o con “autismo organizzativo”; che, quando ricoprono incarichi direttivi, si assumano la responsabilità di esprimere giudizi non sempre gratuitamente encomiastici, in sede di valutazione di professionalità, dei colleghi dell'ufficio.

So bene che ci sono tantissimi magistrati così, ma so anche che non sono abbastanza. Se lo fossero, si realizzerebbe la condizione, temo non sufficiente, certo necessaria, affinché la giustizia torni ad essere il vitale, rassicurante, silenzioso respiro della democrazia.

CORTE D'APPELLO DI BARI

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE MARIANO SCIACCA

Signor Presidente, signor Procuratore Generale, autorità, avvocati, cittadini, cari colleghi e care colleghe, nel porgervi i miei personali saluti e quelli del Consiglio, desidero prima di tutto indirizzare un deferente saluto al Presidente della Repubblica e un ringraziamento per la Sua opera, improntata a fermezza, serenità ed equilibrio.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario è spesso sentita come una cerimonia obsoleta e di dubbia utilità, ma l'esperienza consiliare mi conferma invece la sua importanza: la necessità del dialogo, il dovere istituzionale del confronto reale sui problemi reali e non sugli slogan rappresentano una sfida alla quale nessuno deve sottrarsi.

Ancora oggi dobbiamo ribadire prima di tutto un metodo di lavoro: l'opzione quotidiana del confronto e della collaborazione istituzionale, di un dialogo sinergico che, fermo sui principi costituzionali non negoziabili, sposi la sfida della modernizzazione del servizio giustizia.

Poco meno di un mese fa il Consiglio ha approvato l'unica pratica adottata in questa attuale consiliatura a tutela della magistratura italiana alla luce delle accuse infamanti che hanno attinto la Corte di Cassazione in occasione del processo Mediaset.

Dopo le accuse ai pubblici ministeri, ai giudici di primo e poi di grado di appello l'infamante, la peggiore accusa per un giudice, quello cioè di essere parziale, di farsi strumento nella lotta politica per il potere, ha colpito infine anche la Suprema Corte di Cassazione ed un intero collegio per poi

rimbalzare a livello mass mediatico come accusa addirittura di golpismo rivolta all'intera magistratura italiana.

E così, dopo anni in cui per dovere di responsabilità abbiamo taciuto, in questa ennesima occasione, senza accondiscendere alle provocazioni, ma senza voltarci dall'altra parte, la grande maggioranza del CSM ha richiamato l'intervento del Presidente della Repubblica che ha ricordato a tutti che una condanna *“non autorizza a evocare immaginari colpi di Stato e oscuri disegni cui non sarebbero state estranee le nostre più alte istituzioni di garanzia. Queste estremizzazioni di ogni giudizio o reazione, non giovano a nessuno, e possono solo provocare guasti nella vita democratica”*.

La riforma dell'organizzazione territoriale degli uffici giudiziari e del personale. La revisione della pianta organica.

Il tema attuale che impegna e anche preoccupa sia gli uffici giudiziari sia il CSM è senza dubbio la revisione della circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari e la rideterminazione della pianta organica dei magistrati.

Numerosi e significativi sono stati gli interventi in questo ultimo anno consiliare per correggere alcuni difetti di coordinamento chiarire opportunamente alcuni snodi interpretativi suscettibili di creare perplessità e criticità organizzative. Si è così intervenuti:

- sulla materia della mobilità del personale di magistratura, operando nel senso di ampliare gli strumenti a disposizione del Consiglio Superiore per perseguire l'obiettivo della più rapida ed efficace copertura degli organici degli uffici giudiziari di Napoli Nord, allo scopo di assicurarne l'effettiva tempestiva funzionalità.
- sulle questioni relative alla situazione dei giudici onorari di Tribunale e dei viceprocuratori onorari operanti nei Tribunali ordinari e nelle Procure della Repubblica a seguito degli accorpamenti disposti dal D.Lgs.vo 155/12

- sui dubbi interpretativi relativi al destino processuale dei procedimenti civili e penali pendenti presso le sedi distaccate di Tribunale soppressi quando, come non di rado risulta essere accaduto con la revisione complessiva della geografia, i territori di loro competenza siano trasmigrati ad un circondario di Tribunale diverso da quello presso cui operavano
- sul problema della legittimazione triennale per coloro che, quali perdenti posto, abbiano chiesto di essere assegnati al posto di provenienza ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. c. D.Lgs. 155/12.

Di rilievo più generale, sempre in materia di attuazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, è stata la delibera del 18 aprile 2013 con cui il Consiglio ha espresso parere sulla proposta di revisione delle piante organiche trasmessa dal Ministro della Giustizia il 10 aprile 2013, concernente le sole 50 sedi giudiziarie coinvolte direttamente da mutamenti territoriali (o mediante accorpamento di Tribunali da parte di altri Tribunali o mediante ridefinizione dell'ambito geografico di alcuni circondari).

Il Consiglio, in tale sede, una volta analizzati i criteri utilizzati nella proposta ministeriale, ed i correttivi introdotti, ha concluso per una sostanziale condivisione nelle scelte ministeriali di limitare la rideterminazione ai soli uffici oggetto della revisione delle circoscrizioni, rinviando ad un momento successivo la proposta generale di riformulazione delle piante organiche a livello nazionale.

Qualche tempo l'ex Governatore Draghi e due giorni orsono il Ministro di Giustizia hanno entrambi dato atto che la produttività dei giudici italiani è assolutamente adeguata e non può essere sospinta ancor più in là, pena uno scadimento qualitativo della risposta di giustizia e un abbassamento della tutela dei diritti.

Null'altro aggiungo dentro questo palazzo e di fronte ai miei colleghi che con dignità ma sempre maggiore difficoltà vivono quotidianamente la drammatica cronaca di giustizia oppressa dai carichi di lavoro sproporzionati alle forze sul campo che sempre più minando la qualità del nostro lavoro, minano la qualità dei diritti e delle libertà personali, sociali ed economiche dei cittadini italiani.

Sulle riforme di sistema nulla aggiungo.

Le ricette sono da anni conosciute sul versante sia della riduzione della domanda di giustizia che di miglioramento dell'offerta di giustizia. Su questi interventi il CSM sarà quotidianamente al fianco delle istituzioni che coerentemente sapranno interpretare le esigenze di razionalizzazione del sistema che l'attuale crisi ci impone. Ma s'impone senza dubbio una riforma del sistema organizzativo che deve essere anche autoriforma, capacità e volontà della magistratura italiana di impegnarsi in prima persona, con progetti iniziative e sollecitazioni su questi temi.

Nessuno però pensi che l'oceano dell'arretrato civile si svuoterà

- forzando ulteriormente la produttività dei magistrati italiani;
- ovvero introducendo meccanismi rigidi di calendarizzazione del processo disciplinarmente sanzionati;
- o irrigidendo oltre il consentito ai limiti della responsabilità oggettiva il sistema disciplinare per il ritardo nei depositi dei provvedimenti giurisdizionali.

A tal riguardo si impone il richiamo all'attenzione sulla rilevanza che assume sempre più la giustizia disciplinare con particolare riferimento ai ritardi nel deposito dei provvedimenti.

Nessuno intende ridimensionare la centralità della giustizia disciplinare e del nuovo sistema di valutazione della professionalità. Purtroppo, dopo che la precedente consiliatura ha posto le basi giuridiche per l'introduzione della nuova verifica quadriennale di professionalità dei magistrati, questo Consiglio

oggi si trova ad affrontare una serie di questioni sia di contesto normativo che di dettaglio che fanno la differenza, che incidono sugli uffici e la vita dei colleghi, che segnano le storie personali e professionali, che minano la voglia di lavorare con sacrificio, che richiedono scelte coraggiose, scelte che vogliono e sappiamo guardare a quello che realmente accade negli uffici senza accondiscendere nè a pratiche autoassolutorie e corporative nè a pratiche persecutorie e iper-rigoriste.

S'impone una riflessione su quello che accade negli uffici per carichi di lavoro insostenibili, soprattutto alla luce del recente orientamento molto rigoroso e a mio modo di vedere rigido delle Sezioni Unite in materia di ritardi ultrannuali. Questo orientamento infatti sta determinando ricadute severe e spesso sganciate dalla drammatica realtà degli uffici e dalle reali condizioni di lavoro dei magistrati italiani. Siamo infatti in presenza di un orientamento che sta producendo effetti notevoli a cascata sugli uffici e sui colleghi con un effetto significativo sia sulla Sezione Disciplinare che sulla quarta commissione.

Via via i colleghi e gli uffici stanno modificando le prassi e le modalità di gestione dell'udienza. Paradossalmente si rischia di indurre i colleghi virtuosi ad astenersi dall'adottare la prassi (utilizzata sino al giorno prima) in base alla quale hanno coscientemente incamerato più sentenze di quelle suscettibili di essere depositate in termini perchè sono (correttamente) convinti di potere in tal modo rendere giustizia in modo comunque più tempestivo rispetto alla gestione del proprio ruolo incentrata su plurimi rinvii ultrannuali a precisazione delle conclusioni.

Il tentativo del CSM è in questo ambito quello di razionalizzare le questioni e di inserire elementi funzionali a prevenire o arginare i casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio: in tale direzione la delibera 13 novembre 2013 ha inteso valorizzare i poteri gestionali dei dirigenti degli uffici giudiziari. Nel sistema

vigente, il potere di sorveglianza costituisce un *proprium* dei dirigenti degli uffici giudiziari, strettamente connesso e consequenziale ai loro compiti di direzione, organizzazione e gestione inclusivi di “tutti i profili di coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati”.

Dunque, nella prospettiva consiliare, abbiamo affermato che i dirigenti hanno il dovere di prevenire eventuali ritardi dei magistrati dell’ufficio imputabili a carenze organizzative oggettivamente risolvibili (ad esempio eccessivi squilibri nei carichi di lavoro, mancato o incompleto impegno di magistrati onorari), ed inoltre, in presenza di ritardi da parte dei magistrati dell’ufficio, non hanno solo compiti di informazione a fini disciplinari, ma hanno anche doveri di conoscenza, e quindi di comprensione, delle cause dei ritardi, in funzione di eventuali interventi organizzativi di propria esclusiva competenza.

I provvedimenti dirigenziali devono quindi essere destinati a rimuovere le cause dei ritardi, soprattutto in quei casi in cui risultino non riconducibili esclusivamente a responsabilità del magistrato ritardatario.

Dicevo, occorrono risposte razionali e sinergiche, occorrono interventi strutturali profondi, occorre realizzare economie di spesa certamente, ma anche investimenti: e uno su tutti va oggi segnalato.

Il personale amministrativo, al quale va il saluto del Consiglio Superiore e un sincero ringraziamento per l’opera svolta, è sempre più decimato e dequalificato.

Dobbiamo convincerci e quindi convincere gli altri che investire sulla giustizia conviene, anche economicamente.

Ma mi sia poi consentito fare riferimento ad un’autoriforma intrapresa, ma non ancora pienamente attuata. Mi riferisco alla individuazione di nuovi parametri di selezione della dirigenza giudiziaria: la sfida della modernità ci impone di ricercare concretamente le qualità giuridiche e manageriali, le

specificità attitudinali e le capacità organizzative, informatiche, statistiche che devono caratterizzare un dirigente di un ufficio giudiziario.

E' un compito improbo che ha consegnato al CSM un potere discrezionale di uso difficile, delicato, controvertibile che a volte rasenta l'arbitrarietà e a volte è poco intelligibile.

Epperò la sfida va accolta e richiede che tale potere di valutazione venga esercitato senza partigianerie, lontani da pressioni occulte o palesi, via via legato a parametri di valutazione più obiettivi e verificabili.

In questa prospettiva si è affrontato il tema del cd. spiccato rilievo e dell'individuazione della fascia. Pur trattandosi di normativa ritenuta legittima dallo stesso Giudice Amministrativo, il Consiglio ha ritenuto che – essendo ormai entrato a regime il nuovo ordinamento giudiziario – ragioni di semplificazione e di maggiore responsabilità del Consiglio nella scelta dei dirigenti consigliassero l'abolizione della fascia e dello spiccato rilievo.

Analoghe ragioni di efficienza e corresponsabilità di tutti gli aspiranti dirigenti hanno suggerito di fissare un numero massimo (3) di domande per l'assunzione d'incarichi direttivi.

In tal senso, consapevoli delle enormi responsabilità che ci competono, va richiamato il ruolo centrale che rivestono i consigli giudiziari, i dirigenti e i singoli colleghi, gli avvocati e il personale amministrativo: la nomina di un buon dirigente ovvero la conferma di un capo di un ufficio dipendono in ultima istanza dal CSM, ma dipendono anche a monte dalla capacità degli uffici giudiziari di gestirsi, di selezionare magistrati e dirigenti nel vissuto quotidiano, dalla capacità di conservare memoria di quello che negli uffici è stato fatto nel bene e nel male da ciascuno di noi.

Organizzazione degli uffici e innovazione giudiziaria.

Organizzazione, informatica e statistica giudiziaria sono le frontiere e le sfide rispetto alle quali ritengo che si giocano il futuro del sistema giudiziario italiano e la sua capacità di essere credibile, forte di una legittimazione sociale oltre che solo fondata sulla legge.

L'attuazione dell'art. 37 della legge n. 111/2011,

L'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, prevede, al primo comma, che i dirigenti degli uffici giudiziari redigano annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili pendenti.

Il Consiglio ha preso atto e condiviso la scelta del legislatore di richiedere ai dirigenti una programmazione annuale dell'attività finalizzata alla gestione dei procedimenti civili.

La disposizione ha assegnato al Consiglio Superiore della Magistratura il compito di individuare i "carichi esigibili di lavoro", dei quali i dirigenti devono tener conto per la redazione del programma per la gestione, nonché di valutare anche i risultati conseguiti dalla programmazione anno dopo anno, giacché nel comma secondo della norma in esame si prevede che i programmi siano trasmessi al Consiglio "ai fini della valutazione per la conferma dell'incarico direttivo" ai sensi dell'art. 45 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160.

Con la Risoluzione approvata in data 2 maggio 2012 (circolare 4 maggio 2012, prot. 10356) è stato chiarito il contesto normativo secondario, il metodo e gli strumenti attraverso i quali i dirigenti devono operare nel programmare la gestione dei procedimenti civili.

Le direttrici fondamentali dell'intervento consiliare sono state:

- l'individuazione di un metodo unico nazionale di elaborazione dei programmi per evitare l'affermarsi di metodi e prassi localistiche e poco coordinate sul piano nazionale;

- l'esigenza di una visione complessiva degli uffici tra settore civile e settore penale (c.d. equilibrio intersettoriale) per garantire un equilibrio tra lo smaltimento dei procedimenti civili e di quelli penali;
- l'indicazione perentoria indirizzata ai dirigenti perché adottino programmi realistici e fondati su dati corretti, concreti ed oggettivi;
- la valorizzazione di un procedimento partecipato di formazione dei programmi e di individuazione dei carichi esigibili affinché i risultati programmati siano condivisi e accettati da tutti gli attori del processo e i responsabili ai vari livelli degli uffici giudiziari
- la creazione del primo sistema nazionale di valutazione dei risultati gestionali attraverso un format unico nazionale che renda omogenea la metodologia di fondo della programmazione;
- il controllo sui risultati dei programmi di gestione elaborati secondo una logica di rendicontazione a consuntivo in ordine sia agli obiettivi raggiunti che alle ragioni relative al loro mancato raggiungimento.

I "carichi esigibili" sono stati individuati nei livelli medi di rendimento ragionevolmente preventivabili in ragione delle effettive capacità di lavoro dei singoli magistrati destinati all'ufficio cui si riferisce un programma di gestione alla luce dei carichi di lavoro e delle condizioni organizzative in cui i magistrati si trovano ad operare.

In questi ultimi mesi la Settima commissione ha licenziato la verifica di tutti i piani di gestione degli uffici di primo e secondo con un riscontro assolutamente positivo in termini di risposta da parte della dirigenza giudiziaria italiana.

Rapporti del CSM con la Scuola della Magistratura

Venendo alla materia dei “rapporti con la Scuola della Magistratura”, tra le delibere più significative adottate devo richiamare le linee programmatiche relative alla formazione permanente per il 2014, le Direttive

per i magistrati in tirocinio nominati con D.M. 2 maggio 2013, le delibere sulla formazione decentrata, la Relazione quadriennale sull'attività di formazione professionale dei magistrati (2009-2012) e la Relazione ventennale sull'attività di formazione svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Inoltre, proprio nella medesima finalità di garantire la sinergia degli apporti forniti, con delibera del 10.4.2013 il Consiglio ha integrato la circolare sugli incarichi extragiudiziari dettando una speciale disciplina applicabile agli incarichi conferiti ai magistrati dalla Scuola Superiore della Magistratura. Pur prevedendo che tali incarichi sono soggetti ad autorizzazione da parte del Consiglio, si è ritenuto che tale autorizzazione possa essere concessa in forma decisamente semplificata in ragione del favor riconosciuto ad essi dall'autogoverno ed in virtù della natura dell'Ente conferente, nonché dell'assenza di profili di controindicazione derivanti da pericoli di compromissione dei valori di imparzialità ed autonomia della funzione giurisdizionale, insussistente per definizione nel caso di tali attività extrafunzionali.

Nella febbraio 2013 il Consiglio è poi intervenuto con l'adozione di ulteriori linee programmatiche interamente incentrate sulla formazione decentrata: ha rimarcato nel senso che la rete della formazione decentrata, pur essendo integrata nel circuito della formazione facente capo alla Scuola, deve continuare a essere uno spazio di formazione e di autoformazione proprio delle singole realtà distrettuali. In particolare, ha individuato, fra le attività formative tipiche della formazione decentrata, i corsi c.d. di "emergenza", volti a elaborare e condividere prime valutazioni "a caldo" su novità legislative o giurisprudenziali; i corsi di rilevanza "territoriale", ossia strettamente connessi alle specifiche esigenze formative di alcuni distretti collegate a particolari peculiarità sociali o economiche; i corsi di "riconversione" riservati ai magistrati in passaggio da una funzione o da una

materia a un'altra; i corsi di lingue straniere; i corsi in materia organizzativa collegati a iniziative e progetti di innovazione giudiziaria in sede locale.

Conclusioni

Dalla breve panoramica che precede si evince che molto è da fare e notevoli sono le difficoltà che si prospettano. In tutti i componenti del Consiglio alberga però la consapevolezza che è possibile e necessario raggiungere ulteriori importanti risultati nell'interesse della Magistratura e della collettività, nel cui nome viene, appunto, quotidianamente esercitata la funzione giurisdizionale.

Auguro infine a tutti i colleghi oggi presenti un anno di lavoro proficuo e sereno, rimanendo sempre a disposizione delle istituzioni giudiziarie baresi.

Grazie.

CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE GIOVANNA DI ROSA

Premessa

Signor Presidente, Signor Procuratore Generale, Eminenza, Autorità, Signori Magistrati, Signore e Signori, porgo a tutti Voi il cordiale saluto del Consiglio Superiore della Magistratura, che ho qui l'onore di rappresentare.

Il Consiglio Superiore è giunto al suo quarto anno di mandato, un mandato difficile, vista la complessità della situazione degli uffici giudiziari d'Italia e le varie crisi che attraversano il Paese.

In particolare, la crisi economico-finanziaria in corso incide su alcuni settori della giustizia, perchè orienta i bisogni dei cittadini: si pensi al settore fallimentare, al lavoro, alle esecuzioni civili, ai reati tributari, al rischio che la criminalità organizzata si faccia più aggressiva in ragione della debolezza economica dei singoli.

In questo difficile contesto, la legalità vive e si alimenta della giurisdizione, affidata alla magistratura quale interprete delle leggi al fine della realizzazione concreta dei beni e degli oggetti tutelati.

Muovendo da questa premessa e ricordando l'alto compito che la Costituzione affida alla magistratura, occorre dunque raccogliere le sfide attuali della storia dei nostri giorni, nella consapevolezza del valore della giustizia nella democrazia, in una rinnovata visione dell'attività giurisdizionale come servizio alla collettività.

Il Consiglio, rivendicando con chiarezza il suo ruolo di interprete dei bisogni e delle esigenze della magistratura, ha in quest'anno proseguito

nell'operato costruttivo e dialogante con il Ministero, pur con la precisa ripartizione dei rispettivi compiti e responsabilità.

E' impossibile ripercorrere in questa sede i campi dell'azione consiliare del 2013 : tratterò i temi di maggiore rilievo, auspicando che i lavori di oggi costituiscano la base per un progetto futuro.

1. La riforma delle circoscrizioni giudiziarie e il ruolo del CSM.

Sotto l'aspetto dell'organizzazione degli uffici giudiziari, va posto l'accento sulla funzione di stimolo costruttivo che il CSM ha esercitato per l'avvio ed il completamento del processo riformatore sui principali temi del funzionamento della giustizia e, in particolare, in materia di riforma delle circoscrizioni giudiziarie su cui, nel corso del 2013, il contributo del Consiglio è stato particolarmente incisivo.

Va ricordato, in primis, il parere sulla proposta di revisione delle piante organiche concernente le sole 50 sedi giudiziarie coinvolte direttamente da mutamenti territoriali.

Nella delibera del 18.4.2013, il Consiglio ha così analizzato i criteri posti a base della proposta ministeriale ed i correttivi introdotti, sostanzialmente condividendo le scelte ministeriali di limitare la rideterminazione ai soli uffici oggetto della revisione delle circoscrizioni e di rinviare ad un momento successivo la proposta generale di riformulazione delle piante organiche a livello nazionale.

In prossimità poi dell'imminente entrata in vigore della riforma ed al fine di evitare scelte operative disomogenee il Consiglio, in data 3.7.2013, ha adottato una risoluzione tesa ad indicare ai Dirigenti degli Uffici gli schemi organizzativi per l'intero territorio nazionale mediante interventi tabellari urgenti, da predisporre anticipatamente rispetto alle nuove tabelle per il periodo 2014-2016.

Vanno poi ricordate le iniziative assunte in ordine alle questioni pratiche causate dagli accorpamenti.

Si rammenta allora la situazione dei giudici onorari di Tribunale e dei vice-procuratori onorari operanti nei Tribunali ordinari e nelle Procure della Repubblica a seguito degli accorpamenti, che ha determinato, oltre alla non adeguata ripartizione delle risorse, l'emergere di situazioni di incompatibilità prima inesistenti. L'importanza di tale questione è evidente perché ha coinvolto, con stima prudenziale, 364 giudici onorari e 366 vice procuratori onorari, per un totale di circa 730 unità su un numero complessivo di circa 3.700 magistrati onorari allo stato in servizio. Utile al riguardo è stata ritenuta la possibilità, introdotta dal legislatore delegato, di consentire i trasferimenti dei magistrati onorari tra gli uffici, dando modo al CSM di definirne i criteri nei due mesi successivi all'entrata in vigore della norma, pur nella consapevolezza che le norme ordinarie non prevedono la mobilità di tali figure onorarie.

L'intervento consiliare ha poi valorizzato la soluzione normativa sulla sorte processuale dei procedimenti civili e penali pendenti presso le sedi distaccate di Tribunale soppresse, in caso di trasmigrazione degli affari a circondario diverso da quello precedentemente competente.

Il Consiglio ha colto l'occasione anche per evidenziare ulteriori profili problematici legati all'attuazione della riforma, primo fra tutti lo squilibrio nella distribuzione degli affari tra gli uffici ed i tribunali di sorveglianza che la nuova conformazione dei circondari ha determinato, quale effetto indiretto, a causa dell'assorbimento, nella competenza di taluni uffici, di istituti penitenziari e bacini di utenza in precedenza affidati ad altri, senza alcun intervento correttivo di adeguamento del personale amministrativo e di magistratura. Anche sotto tale profilo si è proceduto, quindi, a un sollecito intervento integrativo del legislatore.

Il CSM ha poi auspicato la riapertura del termine per la partecipazione ai bandi per posti semidirettivi istituiti in conseguenza della revisione delle piante organiche in favore dei titolari di funzioni direttive e semidirettive negli uffici soppressi, al fine di prevenire profili di irrazionalità, derivanti da ritardi imputabili all'Amministrazione, in sede di applicazione delle previsioni del decreto n. 155/2012 e per scongiurare disparità di trattamento nell'esclusione dei perdenti-posto dalla possibilità di concorrere proprio in relazione ai posti istituiti in conseguenza della soppressione del posto in precedenza occupato.

Su analogo tema va menzionata la delibera del 6 novembre 2013, che ha affrontato il problema della legittimazione triennale per i magistrati perdenti-posto che abbiano chiesto di essere assegnati al posto di provenienza originario ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. c. D.Lgs. 155/12, e che non possono essere trasferiti ad altre sedi o assegnati ad altre funzioni prima di tre anni dal giorno in cui abbiano assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano una delle deroghe indicate nel testo dell'art. 194 Ord. o le altre condizioni previste da distinti istituti di Ordinamento giudiziario. La considerazione critica sull'istituto prospettata dal Consiglio sembra sia stata recepita dal legislatore. Il recente decreto legislativo presentato al Consiglio dei Ministri reca infatti, tra le altre, una norma che definisce un utile intervento, chiarificatore e razionalizzatore, ai fini dell'applicazione dell'art. 6.

A partire dal settembre 2013, quando la riforma è andata in esecuzione, il Consiglio ha inoltre esercitato un'intensa attività di monitoraggio degli uffici giudiziari a seguito della revisione delle circoscrizioni e dei conseguenti provvedimenti attuativi della riforma emessi dai Capi degli Uffici, dei provvedimenti ministeriali ex art. 8 del D.Lgs. 155/2012, nonché degli effetti sugli stessi delle numerose ordinanze e sentenze della giustizia amministrativa.

Va infine ricordata la delibera del 23 ottobre 2013, contenente il parere sullo schema di decreto legislativo correttivo della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che ha valorizzato gli interventi di coordinamento adottati nel nuovo testo normativo, nel frattempo svolgendo le puntualizzazioni del caso e la promozione dei necessari interventi organizzativi.

2. L'organizzazione degli uffici giudiziari e la nomina dei dirigenti.

Merita rilievo il ruolo propulsivo svolto dal CSM ai fini dell'affermazione e diffusione di una cultura gestionale dell'amministrazione della giustizia sempre più razionale e dinamica.

Nel corso dell'ultimo anno, sono stati definiti i programmi di gestione da parte dei dirigenti degli uffici ai sensi dell'art. 37 della legge n. 111/2011, secondo le indicazioni formulate con la Risoluzione consiliare del 2 maggio 2012.

Il procedimento consiliare ha comparato la preventiva analisi, di carattere generale, svolta dalla Struttura Tecnica dell'Organizzazione sui programmi redatti dagli uffici, elaborato una griglia di rilevazione, con la redazione di una scheda individuale per ciascun programma e, infine, deliberato.

Il Consiglio ha poi proceduto all'attenta disamina dell'effettiva determinazione dei carichi esigibili, degli obiettivi indicati nei programmi e delle criticità emerse ed ha creato, con l'ausilio tecnico del proprio Ufficio Statistico e in collaborazione con la DGStat, un programma di elaborazione delle tabelle previste dal FORMAT, ai fini dell'individuazione della produttività complessiva dei singoli uffici e delle singole sezioni, garantendo agli stessi uffici un servizio di assistenza diretta di tipo tecnico e fornendo un vademecum di agevole consultazione per le esigenze degli utilizzatori del sistema.

Nella prospettiva di valorizzazione del fattore organizzativo anche quale strumento funzionale a prevenire o arginare i casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio, la delibera 13 novembre 2013 ha inteso valorizzare i poteri gestionali dei dirigenti degli uffici giudiziari.

Si è invero riscontrato che, a partire dall'entrata in vigore delle citate disposizioni in materia disciplinare e di valutazione della professionalità, la tematica del ritardo nei depositi dei provvedimenti giudiziari ha assunto una crescente rilevanza e consentito di evidenziare come, in più occasioni, detta problematica ha riguardato magistrati del medesimo ufficio o addetti a particolari funzioni.

Tali evenienze hanno indotto il Consiglio ad una più approfondita riflessione sull'esistenza di eventuali situazioni di oggettiva difficoltà dei magistrati a rispettare i termini per il deposito dei provvedimenti giudiziari e hanno reso indifferibile il perseguimento dell'obiettivo del miglioramento del servizio e della promozione di migliori condizioni di lavoro in ambito giudiziario, con la conseguente ricerca di ogni soluzione organizzativa utile per prevenire il formarsi di arretrati e di ritardi nei depositi dei provvedimenti.

Il Consiglio è anche intervenuto sull'esercizio delle funzioni dirigenziali, ponendo in essere disposizioni destinate anche alla verifica delle iniziative adottate al fine del riequilibrio dei carichi di lavoro tra i magistrati all'interno degli uffici giudiziari, in caso di criticità.

In particolare, il C.S.M. ha rilevato come, nel sistema vigente, il potere di sorveglianza costituisca un *proprium* dei dirigenti degli uffici giudiziari, strettamente connesso e consequenziale ai compiti di direzione, organizzazione e gestione inclusivo di "tutti i profili di coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati". E' stato dunque esplicitato il canone regolatore generale per cui i dirigenti hanno il dovere di prevenire eventuali ritardi dei magistrati dell'ufficio imputabili a carenze organizzative

oggettivamente risolvibili (ad esempio eccessivi squilibri nei carichi di lavoro, mancato o incompleto impegno di magistrati onorari), di svolgere compiti di informazione a fini disciplinari, unitamente a oneri di conoscenza e, quindi, di comprensione delle cause dei ritardi, in funzione dei conseguenti interventi organizzativi. Si è costruito in sostanza un sistema che prevede che i provvedimenti dirigenziali siano destinati a rimuovere le cause dei ritardi, secondo le vicende specifiche sottostanti.

Particolare attenzione è stata poi rivolta dal Consiglio al tema della scelta e della nomina dei dirigenti. In questa prospettiva si è affrontata la questione del cd. “spiccato rilievo” e dell’individuazione della fascia. Pur trattandosi di normativa ritenuta legittima dallo stesso Giudice Amministrativo, il Consiglio ha ritenuto che – essendo ormai entrato a regime il nuovo ordinamento giudiziario – ragioni di semplificazione e di sua maggiore responsabilità nella scelta dei dirigenti consigliassero l’abolizione della fascia e dello “spiccato rilievo”, nel solco dell’esperienza, che aveva evidenziato quanto fosse difficile sottolineare proprio lo “spiccato rilievo” e quanto fosse opportuno e utile valutare tutti gli aspiranti, in una selezione di merito non preclusa da regole precostituite, per meglio individuare il magistrato più adatto all’ufficio.

Analoghe ragioni di efficienza e corresponsabilità di tutti gli aspiranti dirigenti hanno suggerito di fissare nel numero massimo di tre le domande per l’assunzione di incarichi direttivi. Sono state al contempo introdotte nuove disposizioni che prevedono maggiore attenzione ai dati della produttività degli aspiranti dirigenti e dei dirigenti e semidirettivi che interpongono nuove domande e che individuano indicatori oggettivi nella raccolta dei dati caratterizzanti il profilo degli aspiranti medesimi.

3. Le valutazioni di professionalità periodiche dei magistrati

Il tema è importante e numericamente rilevante: la Quarta Commissione ha infatti definito ben 2132 procedimenti nell'anno 2013, con 26 valutazioni non positive e 8 negative. Il dato del 2012 aveva registrato 1642 valutazioni di professionalità, di cui 31 non positive e 6 negative; nel 2011 infine, su 2026 valutazioni di professionalità, 20 erano risultate non positive e 2 negative.

E' bene evidenziare che la criticità emersa sui giudizi non positivi e negativi è prevalentemente legata alla generale tematica dei ritardi nei depositi dei provvedimenti e dei riflessi del procedimento disciplinare sul giudizio di valutazione della professionalità.

La consapevolezza di tale criticità ha portato tra l'altro alle modifiche della circolare in ordine alle responsabilità ed agli interventi posti dai dirigenti per vigilare su questi fenomeni, già ricordata.

A questo proposito vanno attenzionate anche le divergenti posizioni consiliari circa l'effetto di giudicato della sentenza disciplinare rispetto al giudizio di professionalità, particolarmente in ordine alle cause di giustificazione del ritardo, che è la fattispecie problematica certamente più ricorrente.

Occorre ricordare che le sentenze della sezione disciplinare non sempre evidenziano la comparazione dei carichi di lavoro nell'ambito dell'ufficio giudiziario di appartenenza del magistrato in esame, e ciò anche in ragione delle deduzioni difensive dell'interessato. Inoltre i dati e gli elementi in possesso del Consiglio Superiore possono portare in concreto a una diversa valutazione delle condizioni obiettive di lavoro del magistrato valutando nel suo ufficio.

Certamente il solo dato quantitativo non è idoneo a formulare un giudizio sulla professionalità, che si compone di altri elementi leggibili dai vari indicatori e del fattore qualità.

Consapevoli anche della normativa sulla lettura dei parametri e della necessità di evitare di valorizzare il solo dato della produttività numerica occorrerà dunque, nel prossimo futuro, meglio calibrare i rapporti fra sanzione disciplinare e procedimento valutativo trovando, con prudenza e serietà, il giusto equilibrio ai fini della giusta decisione.

Sui rapporti tra sanzione disciplinare e procedimento valutativo di carattere generale pende peraltro una pratica di carattere generale di prossima definizione.

4. La posizione consiliare sui fuori ruolo

La delibera adottata il 7 marzo 2013 sui magistrati destinati a funzioni diverse da quella giudiziarie ha interamente ripensato, in maniera organica ed omogenea, la disciplina dei presupposti per autorizzare la destinazione dei magistrati ordinari a funzioni non giudiziarie.

L'organo di governo autonomo si è mosso nella direzione della valorizzazione delle esperienze professionali dei magistrati al di fuori della giurisdizione secondo meccanismi di selezione trasparente, controllabili dai presidi del governo autonomo, prevedendo che debba trattarsi di esperienze funzionalmente pertinenti all'esercizio della giurisdizione e dalla durata contenuta, per evitare la realizzazione di percorsi professionali alternativi a quello giurisdizionale ed escludere impropri privilegi e benefici.

Muovendosi nei limiti stabiliti dalla legislazione primaria si sono per la prima volta stabiliti, in maniera esplicita e rigorosa, i presupposti oggettivi e soggettivi per l'accertamento dell'interesse dell'amministrazione all'esperienza fuori ruolo del magistrato. Si è stabilita inoltre una verifica della permanenza delle condizioni per l'autorizzazione dopo cinque anni, da richiedersi tempestivamente e da parte dell'amministrazione beneficiaria, pena la conclusione dell'esperienza.

E' stata altresì disciplinata la destinazione a funzione diverse da quelle giudiziarie di magistrati presso il Consiglio superiore in modo più restrittivo rispetto alle previsioni legislative. Si è tra l'altro per la prima volta codificato il potere di revoca, in qualsiasi momento, dell'incarico fuori ruolo, disciplinandone casi e procedura e istituito, con delibera 23 gennaio 2013, un albo, pubblicato sul sito Internet del C.S.M., contenente l'elenco dei magistrati attualmente fuori dal ruolo o che, nel corso della carriera, abbiano svolto incarichi fuori ruolo.

5. I rapporti tra il CSM e la Scuola della Magistratura

La materia è attualmente attribuita alla Sesta Commissione.

Tra le delibere più significative si ricordano le linee programmatiche relative alla formazione permanente per l'anno 2014, le Direttive per i magistrati in tirocinio nominati con D.M. 2 maggio 2013, le delibere sulla formazione decentrata, la Relazione quadriennale sull'attività di formazione professionale dei magistrati (2009-2012) e la Relazione ventennale sull'attività di formazione svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura, ferma restando, in capo al Consiglio, la precisa funzione di indirizzo della specifica attività formativa e il ruolo costituzionale di garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura.

Con delibera del 10 aprile 2013 il Consiglio ha inoltre integrato la circolare sugli incarichi extragiudiziari dettando una speciale disciplina semplificata per gli incarichi di docenza e coordinamento a vario titolo, conferiti ai magistrati dalla Scuola Superiore della Magistratura.

I lavori consiliari sono tra l'altro ancora dedicati alla migliore regolazione del circuito della formazione decentrata, in una prospettiva di concorso sinergico da parte dell'Organo di Governo autonomo e della Scuola Superiore.

Il Consiglio ha sostenuto la Scuola nel nuovo compito di superare la principale criticità della formazione decentrata, costituita dalla frammentarietà e dal non uniforme impegno dei formatori nei vari distretti. In tale prospettiva, è stato rivolto alla Scuola un invito a svolgere un ruolo propulsivo e di raccordo fra le formazioni decentrate già in sede di programmazione annuale attraverso l'individuazione di interventi formativi di "primo livello" da diffondere in modo unitario su tutto il territorio e predisponendo poi un secondo ambito di incontri di studio rivolti a sviluppare in sede decentrata i risultati degli incontri centrali di particolare rilievo.

Nel febbraio 2013 il Consiglio ha deliberato l'adozione di ulteriori linee programmatiche sulla formazione decentrata, pur nella ribadita consapevolezza che la relativa rete deve continuare a essere uno spazio di formazione e di autoformazione delle singole realtà distrettuali, sostanzialmente mantenendo immutata l'idea di formazione decentrata immaginata e concretamente configurata dalla risoluzione consiliare del 1998.

Consiglio e Scuola convengono oggi sulla necessità di una procedura condivisa e rispettosa delle reciproche attribuzioni al fine della selezione dei formatori distrettuali.

Il Consiglio auspica che si proceda in questa direzione collaborativa. Ha infatti ribadito a questo riguardo, in tutte le occasioni, la messa a disposizione della Scuola dei suoi anni di esperienza organizzativa maturata nel settore per costruire un sistema formativo moderno in grado di individuare, con costante aderenza al mutamento sociale e al sistema giuridico, i nuovi bisogni formativi.

6. L'esecuzione penale e la questione carceraria

Il fenomeno, ormai endemico, del sovraffollamento carcerario ed il progressivo degrado delle strutture e delle condizioni di vita dei reclusi integra una situazione connotata dalla compromissione dei diritti

fondamentali dei detenuti e riconosciuta tale, oltre che dalla giurisdizione interna, dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la sentenza 16 luglio 2009 (Sulejmanovic c. Italia), la quale aveva già accertato la violazione, per effetto del citato sovraffollamento, dell'art. 3 CEDU sul divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti. Da ultimo è subentrata la sentenza CEDU 8 gennaio 2013 (Torreggiani più altri c/ Italia) che ha acclarato l'insostenibilità della situazione detentiva in Italia, assegnando allo Stato italiano il termine di un anno per porre rimedio alla grave situazione strutturale e ordinamentale. Si sono aggiunti il messaggio rivolto l'8 ottobre 2013 da parte del Presidente della Repubblica al Parlamento e la sentenza 22 novembre 2013 della Corte Costituzionale, nel segno della denuncia della gravità ormai intollerabile della situazione attuale.

Questo è il contesto. E nel quadro degli auspicabili rimedi e delle possibili soluzioni, il Consiglio Superiore non deve sottrarsi al suo ruolo, connaturato all'alta funzione svolta. Nessun detenuto in Italia si trova infatti in carcere senza il provvedimento di un magistrato. Ciò rende con chiarezza il carico di responsabilità istituzionale della magistratura tutta su questo tema, perché gestire con legalità la detenzione è preciso onere e carico dei magistrati e particolarmente, ma non solo, dei magistrati di sorveglianza, in un panorama normativo e organizzativo tutt'affatto adeguato.

La crisi complessiva del sistema penale e, in particolare, dell'esecuzione penale è un punto essenziale di cui allora i magistrati e il Consiglio devono continuare a farsi carico, ciascuno secondo le proprie competenze e responsabilità.

Quanto allora alle iniziative consiliari, si ricorda la riattivazione della Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza.

Tale Commissione, costituita presso la VI Commissione, si è occupata dei molteplici problemi del settore al fine di garantire l'effettività del rispetto

dei diritti dei detenuti attraverso linee di intervento idonee ad affrontare le criticità del sistema, ha disposto il monitoraggio delle buone prassi di cui alla Risoluzione consiliare del 24 luglio 2013 ed alla successiva delibera ricognitiva del 23 gennaio 2014 ed ha individuato il numero di magistrati di sorveglianza necessario e minimo, in prima battuta, per un implemento delle piante organiche, al solo fine di prevedere un carico di lavoro omogeneo a quello, comunque pesantissimo, del precedente anno, senza poter immaginare l'evidente e notevolissimo aumento delle sopravvenienze a seguito del d.l. 23.12.2013, n. 146, infatti rimasto escluso da tale previsione.

Alla stucchevolezza odierna di estemporanei commentatori privi di conoscenza di una realtà e di dinamiche così delicate, occorre invero contrapporre un approccio scientifico e di consapevolezza, di cui anche il Consiglio deve farsi carico.

E' necessario ribadire allora, e con forza, la richiesta di dotazioni di personale, anche amministrativo, e di implementazione delle piante organiche della magistratura di sorveglianza, su cui la recente delibera sopra citata costituisce un primo, urgentissimo e solo provvisorio intervento.

Occorre però anche attenzionare e promuovere lo sviluppo di una cultura unitaria della giurisdizione penale, dalla fase delle indagini a quella dell'esecuzione penale, attraverso il giudizio e la sentenza, anche nei necessari risvolti ordinamentali, promuovere i rapporti di interlocuzione con l'Amministrazione Penitenziaria, e articolare le conoscenze interdisciplinari per realmente interessarsi, con una qualche prospettiva di efficacia, di questa dolorosa tematica.

7. I pareri e le proposte normative del Consiglio

Nell'anno trascorso, il Consiglio è stato particolarmente impegnato nella sua funzione propositiva e consultiva tramite le delibere con cui ha

espresso il suo parere sui disegni di legge relativi all'amministrazione della giustizia e proposte di riforma.

Si ricorda in particolare la delibera del 12 giugno 2013, attinente alla funzionalità dell'attuale normativa primaria e secondaria relativa ai magistrati distrettuali, con cui il Consiglio ha sottoposto al Ministro della Giustizia la possibilità di modificare le norme vigenti, rivedendone la pianta organica ed incentivandone la funzione, anche mediante l'attribuzione di punteggi maggiori per l'anzianità di servizio, la riduzione del periodo di legittimazione per il trasferimento immediatamente successivo, il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno necessarie.

Con la delibera del 3 luglio 2013 il Consiglio ha poi proposto la modifica dell'art. 110 O.G. per consentire l'applicazione dei giudici onorari in servizio in Tribunale presso le Corti di appello di pertinenza al fine di definire la fase monitoria dei procedimenti per violazione del principio della ragionevole durata del processo ex lege 89/01 e succ.mod.

Nell'ambito dei pareri resi sull'attività legislativa, oltre al citato parere sul decreto legislativo correttivo della riforma della geografia giudiziaria va ricordato il parere reso l'11 luglio 2013 - per le posizioni riguardanti l'Amministrazione della giustizia - sul d.l. 21 giugno 2013, n. 69 relativo a "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" e, particolarmente, in ordine alle previsioni tese alla ricerca di una significativa riduzione, in un arco temporale relativamente contenuto, del notevole arretrato della giustizia civile, al ripristino della c.d. "mediazione obbligatoria", all'introduzione dei giudici ausiliari in appello, alla regolamentazione degli stage formativi presso gli uffici giudiziari e alla creazione della figura dell'assistente di studio a supporto delle sezioni civili della Corte di Cassazione. In funzione propositiva, il Consiglio ha opinato l'inclusione dei procedimenti per equa riparazione tra le materie da affidarsi alla cognizione dei magistrati ausiliari ed ha ribadito la necessità di accompagnare l'intervento urgente con misure

sistematiche, per evitare che si riproponga in futuro un analogo problema di accumulo di arretrato, avanzando peraltro perplessità sulla figura del magistrato-assistente.

Merita parimenti menzione la delibera consiliare del 30 luglio 2013 avente ad oggetto il parere sul d.l. 1 luglio 2013, n. 78 in materia di esecuzione della pena.

Essa contiene un giudizio generale di obiettiva opportunità dell'intervento, che ha tratto spunto anche dagli esiti della Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza costituita presso lo stesso C.S.M. già ricordata, e che conclude in termini di condivisione del testo normativo sintomatico di un'accresciuta sensibilità e rinnovata attenzione al tema in trattazione, in funzione di probabili e più ampi sviluppi, che tuttavia richiedono maggiore ponderazione.

In tale occasione il Consiglio ha espresso un giudizio positivo sulla scelta di assegnare alla magistratura di sorveglianza una piena attribuzione della cognizione volta alla formulazione di un giudizio di meritevolezza dei benefici penitenziari.

Si ricorda infine il parere del 10 ottobre 2013 sul d.l. n. 93 del 2013 in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere. Detto parere ha attribuito rilievo particolare alla previsione - in attuazione degli impegni assunti a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul ed in sinergica coerenza con le strategie dell'Unione Europea - dell'adozione, a cura del Ministro per le Pari Opportunità, di un "Piano di azione straordinaria contro la violenza sessuale e di genere" per il periodo 2014-2020 con finalità educative, organizzative, di protezione delle vittime, di formazione delle professionalità interessate alla prevenzione delle violenze di genere e di monitoraggio del fenomeno, pur segnalando la necessità di affrontare il problema anche della gestione della fase successiva al reato, per evitare un approccio incompleto

alla questione, senza attenzione quindi all'esecuzione penale successiva e da ultimo il parere del 23 gennaio 2014 sul d.l. 23 dicembre c.d. svuotacarceri.

8. La questione di genere in magistratura

Nel 2014 dovremmo, per ragioni di naturale evoluzione culturale e sociale, affermare che tale questione non esiste più, ma non è così perchè la questione, prima che nella magistratura, persiste nella cultura e nella società in cui la magistratura opera.

La questione di genere passa attraverso la discriminazione sul lavoro e ha come suo aspetto deteriore l'idea che una donna magistrato possa, perché tale, decidere diversamente da un uomo.

Occorre invece ricordare che lo scorso anno si è compiuto il cinquantenario della legge che consentì l'accesso delle donne a tutte le cariche, professioni e impieghi pubblici, compresa la magistratura.

Il Consiglio ha celebrato tale importante evento con un convegno tenutosi nel luglio scorso, ove la riflessione è stata estesa anche alla violenza di genere.

Va anche precisato il ruolo propulsivo del Consiglio sulle questioni ordinamentali e organizzative che incrociano la tematica in discorso. In questa direzione si è mosso il Comitato Pari Opportunità in Magistratura, promotore di interventi per la realizzazione della parità di chance tra i due sessi.

Il Consiglio ha così evaso risposte ordinamentali a quesiti sollevati da diversi uffici giudiziari approvando importanti risoluzioni in tema di part-time in magistratura, di adozione di nuovi protocolli e buone prassi a tutela della paternità e della maternità nell'organizzazione delle attività giudiziarie e dei servizi amministrativi in relazione all'esercizio della professione forense.

Non basta però, imporre rimedi dall'alto: occorre condividere la questione costruendo modelli organizzativi in cui le esigenze di accudimento familiare siano risolte in radice e senza discriminazioni.

Questo sentire, che non conosce formazione né mediazioni istituzionali o controlli di vertice, si potrà davvero realizzare solo se ed in quanto sia interiorizzata l'idea che la questione di genere è un valore e un patrimonio comune.

9. Conclusioni

Il Governo autonomo della magistratura è una sfida e un impegno, ma costituisce un grande momento per la realizzazione dell'indipendenza e dell'autonomia della giurisdizione e dei singoli magistrati.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nell'adempire a questo compito così importante, si pone come presidio di tutela di tutte le situazioni in cui è posto in discussione il valore della giurisdizione, che è garanzia assoluta per lo stato democratico.

Concludo, Signor Presidente, augurando, anche a nome del Consiglio Superiore della Magistratura, a Lei e a tutti, il più proficuo lavoro per il nuovo anno giudiziario

CORTE D'APPELLO DI BRESCIA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE VITTORIO BORRACCETTI

1. Per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 il CSM ha predisposto come ogni anno una relazione sull'operato del Consiglio stesso nell'anno passato, che ho consegnato alla Presidente della Corte e che è a disposizione di tutti gli interessati. Nel corso di questo intervento mi riferirò ad alcuni dei temi che sono stati oggetto dell'attività consiliare. Mi sembra utile, peraltro, iniziare con qualche considerazione di carattere generale.

La Costituzione assegna al Consiglio Superiore la funzione di governo autonomo della magistratura, al fine di assicurare l'autonomia dell'ordine e l'indipendenza di ogni magistrato. Indipendenza e autonomia che, è bene ricordarlo, sono beni funzionali all'effettiva tutela dei diritti e delle libertà di ogni cittadino e più in generale di ogni persona. La ragione di esistenza del consiglio sta in questa funzione di garanzia, che fonda anche le attribuzioni molteplici di amministrazione della giurisdizione e di giudice disciplinare, che il legislatore costituzionale ha voluto connesse. Nel carattere elettivo e pluralistico del Consiglio risiede l'effettività della funzione di garanzia che gli è propria. Può succedere che il Consiglio talvolta adotti decisioni criticabili o sbagliate. Ogni critica è legittima, anche se non tutte le critiche sono sempre fondate. I magistrati pretendono giustamente da tutti i Consiglieri e dal Consiglio comportamenti e atti ispirati alla tutela in ogni caso dell'interesse generale della giurisdizione e rifiutano comportamenti e atti ispirati da interessi particolari. Ma occorre fare attenzione a non trasformare le critiche in atteggiamenti di pura e semplice ostilità verso il consiglio, che finiscono

per favorire proposte che ne vogliono superare le caratteristiche attuali e svuotare il ruolo di rilievo costituzionale.

Anche nel corso dell'ultimo anno il CSM, ha ispirato la propria attività all'obiettivo del superamento della persistente grave crisi di funzionalità, efficacia ed efficienza della giustizia, con un atteggiamento di leale e piena collaborazione con il Ministro della Giustizia, a cui spetta per dovere costituzionale di provvedere all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Compiti difficili quelli del governo autonomo, accresciuti nel corso degli anni e da ultimo con l'importante riforma dell'ordinamento giudiziario operata con la legge e i decreti legislativi degli anni 2006 - 2007.

Compiti difficili che richiedono la collaborazione di tutti i soggetti chiamati a realizzarlo, in primo luogo i consigli giudiziari, poi i dirigenti degli uffici e i magistrati. Senza dimenticare l'apporto essenziale richiesto ai componenti non magistrati dei consigli giudiziari e del consiglio superiore della magistratura.

Perché non si tratta di autogoverno dei magistrati da soli, ma di governo autonomo a cui partecipano a pieno titolo esponenti dell'avvocatura e del mondo accademico.

2. Il consiglio superiore, come l'insieme della magistratura, vive da tempo una situazione di difficoltà, conseguenza dello scarto tra le aspettative dei magistrati e dei cittadini e le possibilità concrete di rispondere a queste aspettative. Pesano anni di disattenzione e di interventi frammentari, quando non di leggi sbagliate e motivate da ragioni contingenti. E pesano ancora le conseguenze di un attacco delegittimante vissuto nel corso di molti anni e che ci auguriamo appartengano ormai al passato.

Limitando il mio intervento ai temi dell'autogoverno, voglio soffermarmi su quelli della mobilità del personale, della valutazione di professionalità, con alcune considerazioni.

Il governo della mobilità, vale a dire la gestione dei trasferimenti dei magistrati, continua a misurarsi con gravi difficoltà. Esso ha a che fare con il più generale problema di una distribuzione del personale di magistratura e amministrativo sul territorio nazionale secondo criteri razionali, che in questa fase storica implicano anche l'esigenza di confrontarsi con le ridotte risorse economiche. Siamo ancora lontani dall'aver realizzato una revisione generale della pianta organica secondo tali criteri.

In questa situazione il Consiglio si trova a fronteggiare la rilevante scoperta della pianta organica attuale, pari ad una media nazionale di circa il 13%. Fino a che permane, essa impone al CSM, ancor più che in passato, la ricerca di una efficace strategia complessiva sulla mobilità, in grado di contemperare l'interesse primario dell'Amministrazione di garantire un servizio efficiente e, per quanto possibile, omogeneo sul territorio nazionale, e l'interesse dei magistrati a scegliere, nell'ambito della disciplina primaria e secondaria, la sede di svolgimento delle proprie funzioni. Per assolvere tale impegno la politica della mobilità non dovrebbe essere più modulata sulla base delle mere scoperture di pianta organica dei vari uffici. Essa dovrebbe considerare soprattutto i carichi di lavoro effettivi e le sopravvenienze, se non tutti gli altri elementi indicati nell'art.1 comma 2 lettera b) della legge 148/2011 di delega al governo per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie (*estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*).

Qui ci si imbatte in una ulteriore difficoltà, che costituisce in generale un grave limite ad un'attività di governo razionale ed efficace. Per disporre di dati

attendibili necessari servirebbero strumenti conoscitivi sulla produttività dei singoli magistrati e degli uffici di cui il Consiglio ancora non dispone, anche se nel corso degli ultimi due anni il Consiglio si è dotato di un ufficio statistico e ha cominciato in via sperimentale a raccogliere ed elaborare i dati necessari. Impiegando le elaborazioni sia nella assegnazione delle sedi ai magistrati di prima nomina, sia nella messa a concorso dei posti vacanti, con risultati per la verità non del tutto soddisfacenti.

Si diceva della necessità della revisione della pianta organica degli uffici e di una sua rideterminazione sulla base dei criteri appena enunciati. Essa si è resa necessaria dopo l'attuazione della legge delega per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie (decreto legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148) avvenuta con il D.Lgs. n. 155/2012. Il Consiglio ha collaborato in modo convinto con il Ministero per la realizzazione di questa riforma, su cui va ribadito senza esitazioni un giudizio positivo nonostante limiti e carenze. Bisogna augurarsi che non vi sia nessun passo indietro, come le notizie di questi ultimi giorni sulla possibile reintroduzione di alcune sezioni distaccate fa temere.

Il Ministro della Giustizia ha scelto di agire in due fasi, una prima già compiuta

con la rideterminazione limitata agli uffici interessati dalla revisione delle circoscrizioni. A cui sta facendo seguito la determinazione delle piante organiche dei giudici ausiliari in appello e l'aumento per la verità assai limitato dell'organico dei magistrati di sorveglianza. Ha differito ad un secondo momento la revisione generale delle piante organiche ed è in corso l'attività finalizzata a conseguire tale risultato, con la collaborazione del Consiglio. Anche sulla realizzazione di un tale obiettivo pesa l'attuale

manca a livello centrale di strumenti conoscitivi che consentano una attendibile e affidabile valutazione quantitativa e qualitativa del carico di lavoro degli uffici giudiziari.

Un' ultima osservazione sul punto. La revisione delle circoscrizioni ha riguardato solo gli uffici di primo grado, mentre sarebbe stato il caso di chiedersi se essa non dovesse riguardare anche le Corti d'Appello, dove anche esistono uffici sottodimensionati e in relazione alle quali comunque forte è lo squilibrio della distribuzione delle risorse in rapporto al carico di lavoro di ciascun ufficio e alle caratteristiche della domanda giudiziaria nel territorio di riferimento.

3. Sul tema della valutazione di professionalità si devono registrare atteggiamenti diversi sia nella pubblica opinione che nella magistratura. Nella prima prevale l'idea di un consiglio superiore lassista. Tra i magistrati, invece, l'opinione di un Consiglio eccessivamente rigoroso, soprattutto in relazione alle conseguenze sulle valutazioni dei casi di ritardo da parte dei magistrati nel deposito dei provvedimenti giudiziari. Entrambe non corrispondono alla realtà. La verità è che il sistema complessivo della valutazione di professionalità deve da una parte ancora superare compiutamente una prassi di valutazioni stereotipe e tendenzialmente uniformi e, dall'altra, deve ancora attrezzarsi per essere in grado di operare valutazioni affidabili sulla quantità e qualità del lavoro del magistrato, al cui fine anche sono necessari quegli strumenti di conoscenza prima richiamati, non ancora a disposizione del consiglio e più in generale dell'istituzione giudiziaria. Tuttavia, l'esperienza e i dati concreti depongono per un atteggiamento equo del consiglio, se è vero che nel corso di questa consiliatura su un totale di 6428 valutazioni di professionalità le valutazioni non positive e negative sono state in tutto 96, pari all'1,5% .

Sempre su questo tema vanno segnalate le delibere adottate nell'anno trascorso dal Consiglio per rendere il procedimento di valutazione più funzionale ed efficace, in particolare per uniformare i tempi di valutazione in relazione alla data del decreto di nomina.

Di estrema importanza sono le modalità di valutazione del lavoro dei magistrati e la sufficienza o meno delle attuali fonti di informazione. In proposito va segnalata per il primo punto l'importante delibera del giugno 2013 in tema di standard medi di produttività, che dando attuazione ad una specifica previsione di legge ha delineato il percorso che dovrebbe portare entro l'estate di quest'anno a disporre, sia pure parzialmente, di questo importante strumento.

Vi è discussione tra i magistrati sul modo più appropriato di valutare il lavoro giudiziario. Vi sono timori che prevalgano valutazioni quantitative senza attenzione alla qualità degli atti e provvedimenti.

Vi è il timore che prevalgano approcci efficientisti. Sono timori ingiustificati. In realtà gli standard consentiranno non solo di conoscere in modo preciso i diversi aspetti del lavoro dei magistrati, ma anche di mettere a confronto le produttività in tutto il territorio nazionale. La giustizia e i magistrati hanno tutto da guadagnare da un sistema che sia in grado di conoscere per davvero l'attività giudiziaria in tutti i suoi aspetti quantitativi e qualitativi. Quello che oggi manca.

Altro tema dibattuto tra i magistrati è quello delle conseguenze dei ritardi nel deposito dei provvedimenti redatti. In proposito sono importanti le delibere adottate il 13 novembre scorso sui provvedimenti che il dirigente dell'ufficio deve adottare per prevenire, con una organizzazione adeguata dell'ufficio tale inconveniente, o porvi rimedio qualora esso comunque si verifichi. Delibere importanti per la concezione che sottendono dell'attività giudiziaria, come attività dell'ufficio, da gestire nella sua globalità, e non come somma dell'attività di singoli.

E' in corso di discussione in Consiglio una proposta di modifica della disciplina vigente che, applicando le previsioni della normativa primaria, consenta apporti informativi circostanziati (non valutativi) provenienti dall'ufficio complementare rispetto a quello dove il magistrato presta servizio (dal Presidente del Tribunale per i magistrati della Procura, dal Procuratore della Repubblica per i giudici penali) e dal Consiglio Forense. Si tratta di modifiche non da tutti condivise, eppure l'unico modo per andare oltre l'autoreferenzialità delle informazioni, è quella di individuare fonti esterne, sia pure con le doverose cautele.

4. Ho più volte lamentato l'assenza di strumenti conoscitivi adeguati da parte del Consiglio. E ho accennato all'ufficio statistico da poco costituito. Ma sta per realizzarsi anche un progetto più ambizioso, che se andrà in porto permetterà finalmente al Consiglio la conoscenza della produttività dei singoli e degli uffici. Si sta, infatti, per concludere la procedura per la realizzazione del nuovo sistema informativo del C.S.M., oggetto del Protocollo d'intesa tra il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Consiglio Superiore della Magistratura. E' stato terminato lo studio di analisi e progettazione affidato al Politecnico dell'Università La Sapienza di Roma ed è prossimo il conferimento, al termine della gara d'appalto, dell'incarico per la realizzazione. Il nuovo sistema informativo dovrà garantire la piena interoperabilità con i sistemi informativi in funzione presso gli uffici giudiziari requirenti e giudicanti e l'interscambio informativo con i sistemi e registri informatici elaborati e gestiti dal Ministero della Giustizia.

Nelle intenzioni del Consiglio esso permetterà di conoscere e di gestire al meglio: l'organizzazione tabellare degli uffici giudiziari, con particolare attenzione alla comparazione fra gli obiettivi posti dai progetti tabellari ed annuali degli uffici ed i risultati ottenuti, anche in vista della valutazione delle *performance* ottenute dai dirigenti e dai magistrati con funzioni semidirettive;

il fascicolo personale di ogni magistrato: il suo percorso di carriera, le attività svolte, le materie trattate, le valutazioni ottenute, il bagaglio formativo e di aggiornamento professionale e così via; le prestazioni di ogni singolo magistrato, poiché il nuovo sistema informativo ed informatico. offrirà un supporto esperto al CSM per il completamento del modello del sistema di valutazione degli standard quantitativi di prestazione per categorie di magistrati comparabili fra loro, per tipologia del ruolo gestito, delle materie trattate, delle caratteristiche organizzative dell'ufficio.

5. E' ormai operativa la Scuola superiore della magistratura. In questo anno si è provveduto, nel quadro di un processo non ancora terminato, alla definizione dei rapporti tra Consiglio e Scuola, approntando gli strumenti di raccordo delle rispettive funzioni e competenze, in attuazione della legge che ha voluto affidare ad una struttura autonoma la formazione dei magistrati, rimanendo al Consiglio l'importante funzione di indirizzo per il raccordo doveroso tra l'attività di formazione e il ruolo di garanzia dell'indipendenza della magistratura proprio del Consiglio.

“Soltanto un elevato livello di professionalità conferisce legittimazione all'intervento giudiziario, anche a quello innovativo ed a quello che afferma la

difficile cultura della legalità e delle garanzie. Soltanto un elevato livello di cultura della funzione mette il magistrato al riparo dalla tentazione di imboccare la strada delle scorciatoie e della disinvoltura pur di raggiungere un risultato giusto”.

Questo passo della delibera approvata il 9 luglio 1996 dal Consiglio Superiore della Magistratura, costituisce ancora oggi la migliore risposta all'interrogativo retorico del perché il Consiglio Superiore della magistratura si è occupato, si occupa e si dovrà comunque occupare di formazione.

6. La umiliante situazione delle carceri, che il Presidente della Repubblica ha più volte denunciato, fino al recente messaggio al Parlamento, e che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sanzionato con una sentenza di condanna, non è davvero migliorata. Non si tratta solo di operare interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza. Ciò che è indifferibile è, da un lato, la riduzione del ricorso alla pena carceraria e alla custodia cautelare in carcere, e, dall'altro, l'aumento di misure alternative al carcere. L'emergenza carceraria chiama in causa innanzitutto il legislatore, per il superamento della perdurante concezione panpenalistica che assegna alla risposta penale la sanzione di ogni comportamento deviante, quando invece è indispensabile un drastico sfoltimento delle previsioni penali, da attuare con una incisiva *depenalizzazione* e comunque con una riduzione del ricorso alla pena detentiva in carcere. Ma chiama anche in causa la sensibilità e la cultura dei magistrati laddove l'interpretazione corretta delle norme vigenti consenta di scegliere altrimenti rispetto alla detenzione in carcere. Questo vale sia in relazione all'uso della custodia cautelare in carcere sia al ricorso alle misure alternative alla detenzione.

Anche il CSM, nei limiti delle proprie attribuzioni, ha posto la massima attenzione al tema della condizione dei detenuti e alla tutela dei loro diritti. Dopo il lavoro della Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza, composta oltre che da alcuni consiglieri da magistrati di sorveglianza e rappresentanti del Ministero, che ha messo capo ad una articolata relazione di cui il Consiglio ha preso atto già nel corso del 2012, in quest'anno trascorso sono stati coinvolti gli uffici di sorveglianza per una ricognizione delle prassi organizzative seguite allo scopo di rendere più tempestiva e funzionale l'attività dei magistrati di sorveglianza.

Nei giorni scorsi il plenum ha approvato, con una valutazione largamente favorevole il parere sul decreto legge decreto-legge n. 146/2013 riguardante le misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei

detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria in corso di approvazione al Parlamento.

6. Le condizioni del nostro lavoro quotidiano non sono facili. I rimedi necessari non dipendono in gran parte da noi. Abbiamo subito per anni attacchi denigratori e delegittimanti. Ciò ha prodotto una comprensibile reazione difensiva, che talvolta rischia di assumere aspetti di chiusura corporativa e autoreferenziale. Dobbiamo evitare che così avvenga e fare la nostra parte, assumere le nostre responsabilità anche se altri non assumono o non hanno assunto le proprie. Molto del futuro della giustizia, del suo buon funzionamento e della sua credibilità dipende comunque da noi magistrati

CORTE D'APPELLO DI CAGLIARI

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE PAOLO ENRICO CARFÌ

Sig. Presidente

A nome del Consiglio Superiore della Magistratura ho il piacere di salutare Lei, il Procuratore Generale, il Sig. Ministro della Giustizia, le autorità tutte e tutti i cittadini presenti.

Un saluto particolare lo voglio porgere, mi sia consentito, ai colleghi magistrati di questo distretto, presenti o meno a questa cerimonia e a tutti i loro collaboratori, gravando su di essi l'onore, ma spesso anche l'onere, di amministrare giustizia.

Cosa che la grande maggioranza di essi fa, come testimonia il fatto che nel distretto nel quale ho oggi l'onore di intervenire, pur a fronte di significative carenze di organico del personale magistratuale e amministrativo, si possano comunque vantare positivi risultati conseguiti negli anni in ordine all'efficienza dell'offerta e della risposta di giustizia, come abbiamo appreso dalla relazione del Presidente della Corte. Credo che ciò debba essere motivo di soddisfazione per tutti coloro che operano nel servizio giustizia: magistrati, forze dell'ordine, personale amministrativo, avvocatura.

Va tuttavia detto con chiarezza che se è giusto e doveroso, per contribuire a superare la grave crisi in cui versa la giustizia nel nostro paese, richiedere sempre a tutti i magistrati il massimo impegno individuale e collettivo, anche attraverso l'adozione e condivisione di moduli organizzativi adeguati, con altrettanta sincerità va detto che spirito di sacrificio ed ingegno da soli non bastano più e che non è possibile richiedere loro (al di là ovviamente di specifici casi individuali) ulteriori sforzi personali e in

particolare una ancor maggiore produttività media: se non a completo discapito della qualità della giurisdizione, qualità che certamente risiede nei tempi ma anche e soprattutto nel contenuto della risposta.

L' impegno individuale e collettivo profuso in questi anni dai magistrati italiani e dal personale amministrativo che con esso collabora, non deve infatti far dimenticare che la difficoltà che si incontra nel tentativo di abbattere significativamente quello che è il male endemico del nostro sistema di giustizia – ovvero i tempi spesso intollerabili della risposta giudiziaria sia civile che penale – dipende anche, tra le altre cose, dalla ormai cronica carenza di organico: tema che non fa nemmeno più notizia scomparso come sembra non solamente dagli slogan dei dibattiti televisivi ma anche da convegni, seminari e tavoli tecnici. Eppure è un dato oggettivo che a causa del blocco dei concorsi stabilito dall'allora Governo per il periodo 2004/2007, dei 10.151 magistrati previsti dalla legge ne risultano in realtà in servizio solamente 9.118 che poi scendono a 8.222 effettivi essendo in quel dato ricompresi anche i magistrati fuori ruolo (peraltro attualmente in numero compatibile con i limiti di legge) e quelli senza funzioni, ovverosia i MOT, i cui ingressi compensano a malapena il numero delle annuali cessazioni dal servizio. Per recuperare questo gravissimo handicap e ridare fiato agli uffici sarebbe necessario, sig. Ministro, tornare ad una pratica che già si è seguita in passato, ovvero indire per qualche anno non uno ma due concorsi per ogni annualità. Certo il relativo capitolo di spesa aumenterebbe ma a giovarsene sarebbe non la magistratura in sé, ma l'intero sistema e, di conseguenza, l'intera società italiana. E da riconsiderare è anche la sempre maggiore carenza di organico del personale amministrativo, cui anni fa si pensò di far fronte ...riducendolo per legge.

A fronte di tutto ciò, il Csm in più occasioni in questa consiliatura ha auspicato che si potesse, dopo anni di navigazione in un mare in tempesta,

approdare ad un'epoca di feconda e tranquilla normalità, un'epoca in un certo senso sconosciuta per molti ancor giovani colleghi.

Un'epoca in cui, una volta per tutte e nel solo interesse comune, venga rifiutata la logica di interventi casuali e tra loro scollegati, figli di una perenne emergenza se non, come nel recente passato, di interessi individuali.

Sarebbe ingeneroso affermare che quello che fino a non molto tempo fa era solo un auspicio non ha cominciato ad assumere una qualche concretezza: ne è certo testimonianza l'attuazione senza rinvii della recente riforma di revisione delle circoscrizioni giudiziarie che nel decorso anno ha comportato una continua e positiva collaborazione fra Ministero e Csm e una complessa attività di formazione secondaria da parte del nostro organo di autogoverno avente ad oggetto le ricadute organizzative di tale complessa modifica dell'architettura giudiziaria. Ricordo subito qui a solo titolo di esempio in particolare la delibera 18.4.2013 con la quale il Consiglio ha espresso il parere sulla proposta di revisione delle piante organiche trasmessa dal ministero con riferimento alle sole sedi oggetto di revisione; la delibera 3.7.2013, in tema di linee generali da adottare nella riorganizzazione degli uffici a seguito della revisione delle circoscrizioni, allo scopo di prevenire scelte organizzative marcatamente disomogenee sul territorio nazionale; la delibera del 23.10.2013, contenente il parere sullo schema di decreto legislativo avente ad oggetto disposizioni integrative, correttive e di coordinamento dei decreti legislativi 155 e 156.

Ma proprio la portata epocale della riforma e la possibilità di trarre da essa gli auspicati benefici, conferma ancora una volta la ineludibilità della tematica inerente il completamento, meglio sarebbe dire il ripristino, della dotazione organica nazionale.

Occasione assolutamente da non perdere è l'introduzione obbligatoria per PCT su tutto il territorio nazionale entro la data fissata del 30 giugno.

Ma insieme alle misure di natura organizzativa e strumentale, ancor più ineludibili sono quelle di natura processuale sia nel campo civile che in quello penale. E' soprattutto in quest'ultimo che progetti riformatori organici incontrano da sempre le maggiori difficoltà: basti pensare ad esempio come ancora in occasione del parere positivo espresso sulla cd legge anticorruzione dal Csm con delibera del 24.10.2012, l' allora Ministro della Giustizia avesse assicurato un rapido intervento in tema di prescrizione, istituto devastato nel 2005 da una legge senza più padri espliciti, tanto da essere ricordata come "ex" Cirielli. Una legge che lungi dal contribuire all' acceleramento dei tempi processuali, ha al contrario esaltato le aspettative di impunità di molti e stimolato il fenomeno tutto italiano del cd "abuso del processo". Ma penso anche alla ineludibile necessità di ridurre l'ambito di intervento del giudice penale, di rivedere alcuni eccessivi formalismi che senza aggiungere doverose garanzie al contrario ostacolano le procedure (mi riferisco ad esempio alla estrema farraginosità del sistema delle notifiche), di procedere ad una profonda rivisitazione del sistema delle impugnazioni essendo ormai palese a tutti come il vero punto critico sia oggi da identificarsi nel giudizio di appello.

Venendo ora ad una sintesi dell'attività del Consiglio Superiore in quest'ultimo anno, affronterò solo alcuni, per ragioni di doveroso contenimento, dei temi che hanno occupato l'attività consiliare.

Ad esempio quello della **mobilità**, tema da sempre di grande importanza a maggior ragione in presenza di disomogenee scoperture degli organici dei singoli uffici.

Va qui segnalato come la **III commissione** per la prima volta, in occasione dell' individuazione dei posti vacanti da pubblicare (delibera del 25 settembre per i posti di primo grado giudicanti e requirenti e del 9 Maggio per l'individuazione delle sedi da assegnare ai MOT del DM 8.6.2012) ha proceduto ad una ragionata analisi dei dati statistici relativi ai carichi di lavoro

pro-capite degli uffici giudiziari. Sono stati infatti analizzati i dati degli ultimi 5 anni giudiziari acquisiti dalla Direzione Generale di statistica del Ministero della Giustizia attraverso i modelli di rilevazione compilati e validati dagli uffici giudiziari. Grazie poi alla collaborazione con il neo costituito Ufficio statistico interno al Csm, è stata adottata una metodologia di lavoro per la individuazione dei posti vacanti da pubblicare e da assegnare ai nuovi magistrati che utilizza due criteri contestuali, basati sul carico di lavoro pro-capite medio nazionale teorico (pendenze e sopravvenienze) e sulla percentuale di scopertura dell'organico. Si tratta di un meccanismo ovviamente da perfezionare e che richiederà in futuro l'utilizzo di dati statistici più raffinati ed omogenei, ma che già da ora ha permesso di andare oltre il solo criterio della percentuale di scopertura degli organici fin qui utilizzato.

Tra le delibere di carattere generale approvate su proposte della III commissione va quella del 7 marzo 2013 in tema di disciplina relativa ai magistrati destinati a funzioni diverse da quelle giudiziarie con la quale, oltre a dare piena attuazione ai principi stabiliti nella legge 190 del 6.11.2012, si è direttamente intervenuti sulla durata massima di collocamento fuori ruolo di magistrati presso il Consiglio Superiore, fissando il termine massimo di sei anni pur in presenza di una normativa primaria che non avrebbe impedito di estenderlo fino a dieci anni. Il termine di sei anni si è ritenuto congruo in quanto utile a contemperare l'interesse al ricambio e all'ampliamento del novero dei magistrati coinvolti nella collaborazione con l'Organo di Governo autonomo con la necessità di assicurarne una adeguata continuità funzionale.

Importanti anche le novità introdotte nella normativa secondaria in tema di **“valutazioni periodiche di professionalità”**, materia di competenza della IV commissione. Innanzitutto all'interno della Commissione è stata operata un'ampia riflessione con riferimento alle tematiche dei ritardi nei depositi dei provvedimenti giudiziari e sulla esistenza di situazioni di

oggettiva difficoltà dei magistrati a rispettare i termini di deposito dei provvedimenti. Il tutto nella prospettiva di perseguimento dell'obiettivo del miglioramento del servizio e per la ricerca di ogni opportuna soluzione organizzativa utile a prevenire il formarsi di arretrati e il ritardo nei depositi. E' stato così previsto, con contestuali delibere del 13.11.2013 di IV e VII commissione, che per consentire una ragionata valutazione dei profili in questione il Dirigente, in presenza di ritardi significativi anche di uno solo dei magistrati dell'ufficio, debba accertare le cause e l'esatta diffusione del problema, al fine di adottare tutti i provvedimenti organizzativi destinati a rimuovere le cause dei ritardi che risultano non riconducibili esclusivamente a responsabilità del singolo magistrato.

Sempre in tema di valutazione della professionalità con particolare riferimento alla introduzione degli standard medi imposti dalla legge, il Consiglio, con delibera 24.7.2013, in considerazione del considerevole lasso di tempo trascorso dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni di OG, ha rilevato l'urgente necessità di pervenire nel più breve tempo possibile a formulare concrete modalità operative del metodo già approvato, quanto meno per quelle funzioni per le quali le conclusioni del Gruppo di Lavoro risultavano immediatamente applicabili, nonché l'esigenza di estendere la metodologia a tutti gli altri settori e funzioni della giurisdizione. E' stato dunque stabilito un percorso che dovrebbe portare alle prime applicazioni nel corso di questo anno solare.

Importanti modifiche sono state apportate anche al TU sulla dirigenza al fine di incidere sulla eccessiva durata dei tempi di espletamento delle procedure concorsuali. Constatato che una delle principali cause di allungamento dei tempi – anche presso i Consigli Giudiziari - era da rinvenirsi nell' elevato numero di concorrenti che presentano plurime domande per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi (domande peraltro accompagnate da un ingente numero di successive revoche a conferma di una

non adeguata riflessione sulla reale aspirazione al conferimento di questo o quell'incarico), con delibera del 24.10.2013 si è deciso di fissare a 3 il numero massimo di domande contemporaneamente esprimibili per ciascuna categoria (direttivi e semidirettivi). E con la stessa delibera si è stabilito l'allungamento a 4 anni rispetto agli attuali 3 del periodo di validità del parere attitudinale specifico, con conseguente sgravio del carico di lavoro gravante sui CG. Infine con delibera 21.11.2013 è stata apportata una ulteriore modifica al TU eliminando i filtri selettivi della cd "fascia di anzianità" e dello "spiccato rilievo", prevedendosi così che tutti i magistrati in possesso dei requisiti di legittimazione per la partecipazione al singolo concorso vengano compiutamente comparati a prescindere dal periodo di servizio prestato. Tutte queste importanti riforme sono operative, naturalmente, per i nuovi concorsi e quindi dispiegheranno i loro effetti positivi sui lavori consiliari a partire soprattutto dalla ormai imminente prossima consiliatura.

Quanto ai pareri resi ex art. 10 legge 195/1958 al Ministro della Giustizia, vanno ricordati quelli assunti con delibera:

- 11.7.2013 sul decreto legge 21.6.2013 n 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell' economia) nella parte attinente l'amministrazione della giustizia (mediazione obbligatoria, semplificazione della motivazione, introduzione dei giudici ausiliari in appello, interventi vari sul processo civile quali la proposta transattiva o conciliativa del giudice);
- 30.7.2013 sul decreto legge 1.7.2013 n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), nella quale si affronta in premessa la tematica del fenomeno, ormai endemico, del sovraffollamento carcerario con il conseguente progressivo degrado delle strutture e delle condizioni di vita dei reclusi, situazione in ordine alla quale il Csm ha in questa consiliatura più volte fatta sentire la propria voce;
- 10.10.2013 sul decreto legge 16.8.2013 n. 93 (Disposizione in materia di contrasto alla violenza di genere). La rilevanza sociale del fenomeno

ha, sotto distinto angolo, indotto il CSM a dedicare ad esso una sessione del convegno organizzato il 4.7.2013 a celebrazione dei primi 50 anni delle donne in magistratura.

Da ultimo va rammentata l'attività posta in essere allo scopo di sempre meglio definire i rapporti tra il Csm e la Scuola Superiore della Magistratura nel quadro dell'attuazione degli strumenti di raccordo delle rispettive funzioni e competenze.

Qualche considerazione, sig. Presidente, a conclusione di questo mio intervento, a pochi mesi dal termine di questa mia esperienza. Un piccolo bilancio se mi è consentito. Le condizioni materiali in cui opera la magistratura e i carichi di lavoro spesso insopportabili sono solamente alcuni degli elementi che hanno accentuato anche nella magistratura tendenze neo-corporative mentre la discrezionalità consiliare conseguente all'abolizione dell'anzianità nelle nomine dei direttivi e dei semidirettivi (con la inevitabile accentuazione delle aspettative di carriera dei singoli magistrati) viene spesso vista dai colleghi come esercizio di puro arbitrio e il Csm viene spesso vissuto come un luogo in cui si tessono intollerabili trame. Ogni critica è legittima e non vi è dubbio che questo Consiglio – come quello che lo ha preceduto e quello che seguirà – ha adottato talvolta decisioni criticabili e sbagliate. Ma il Consiglio, organo elettivo e pluralistico, è il presidio – irrinunciabile – della libertà e della dignità della funzione che noi magistrati svolgiamo. E se è dunque giusto e doveroso che i magistrati possano e debbano pretendere dal Consiglio e da ciascun consigliere un impegno finalizzato esclusivamente alla tutela dell'interesse generale della giurisdizione denunciando comportamenti e decisioni che appaiono ispirati da interessi particolari, è altrettanto doveroso che da un lato non venga assecondata oltre il limite, nei confronti del Consiglio, questa deriva antistituzionale e dall'altro che anche i magistrati accettino di essere valutati, senza vedere sempre in comparazioni a sé eventualmente non

favorevoli decisioni assunte in mala fede per finalità impresentabili. Ma soprattutto è fondamentale che in ogni singolo consigliere, anche futuro, si faccia sempre più strada un modo corretto di intendere l' esercizio di funzioni di responsabilità nell' autogoverno, come servizio reso all'istituzione e scevro da future aspettative: approccio che deve essere fatto proprio, metabolizzato e infine sentito come naturale. Solo così, con uno sforzo comune, si potrà recuperare il senso e l' orgoglio del nostro autogoverno.

CORTE D'APPELLO DI CATANIA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE TOMMASO VIRGA

Sig. Presidente della Corte, sig. Procuratore generale, Sig. rappresentante del Ministro della Giustizia, Autorità, gentili signore e signori, ho il compito, assai gradito, di portare in questa sede il saluto del C.S.M. e il mio personale.

Per il quarto anno ho l'onore di rappresentare l'Organo di governo autonomo nella solenne cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario. E sono lieto di farlo a Catania, città di nobile tradizione culturale, dove ha sede, sin dal 1434, la più antica Università di Sicilia. Questo distretto giudiziario ha dato i natali a numerose illustri personalità, distintesi in diversi campi, e costituisce una realtà giudiziaria particolarmente rilevante, anche perché ospita numerosi poli di importanti attività economiche.

La cerimonia di apertura dell'anno giudiziario, per tradizione, rappresenta l'occasione per una riflessione sulle condizioni del servizio giustizia ed è un momento di confronto, tra tutti gli operatori del settore, sul funzionamento del sistema e sulle luci e ombre che si sono manifestate nell'azione dell'amministrazione nell'anno trascorso. L'occasione è di non poco rilievo perché l'Istituzione giudiziaria, nelle sue varie componenti, oggi si sottopone ufficialmente a una pubblica verifica su ciò che ha fatto e sul modo in cui si è impegnata, sulle difficoltà che ha incontrato nel suo percorso e su come ha tentato di superarle. E ciò in un contesto che mira a sollecitare l'interesse partecipato e responsabile dell'opinione pubblica verso i temi della giustizia. L'occasione però non è, e non deve essere, quella di ripetere uno stanco cahier des dolèances, come purtroppo continua ad accadere da anni. Ai cittadini non serve una sterile denuncia di una situazione ormai irreversibile e

senza speranza, che lascia in chi ascolta la sensazione amara di una resa fallimentare. Ciò che serve a questo Paese, e non solo quando si parla di giustizia, è un'analisi costruttiva e attenta, che permetta di comprendere le cause delle perduranti inefficienze del sistema nonostante gli sforzi compiuti, perché solo in tal modo è possibile individuare razionalmente gli interventi strutturali e di revisione che possano condurre a un miglioramento della giurisdizione.

Sig. Presidente, ho letto con attenzione la relazione che Ella, con apprezzato garbo istituzionale, ha voluto anticiparmi e convengo su molte delle analisi da Lei formulate sulle persistenti attuali criticità in cui versa il sistema. Condivido, poi, le preoccupazioni che, con parole chiare, Lei ha manifestato, peraltro dando voce a un sentimento diffuso in tutta la magistratura.

In realtà, molteplici sono le cause che ostacolano l'efficienza del servizio: i carichi di lavoro che non consentono in molte realtà di incidere in modo significativo sugli indici di smaltimento; l'assenza attuale di un attendibile sistema statistico ponderale che, attraverso l'individuazione della qualità dei procedimenti, possa consentire l'attuazione di un serio programma organizzativo; l'esistenza di codici di rito in larga parte non più adeguati e per di più novellati secondo criteri emergenziali non armonizzati in sistema. Incide, ancora, la sperequata assegnazione, in alcune aree del Paese, delle risorse destinate al settore penale rispetto a quello civile e lo stesso numero degli avvocati, largamente superiore a ogni media europea.

L'anno che abbiamo attraversato è stato caratterizzato da una particolare, necessaria attenzione della politica ai temi economici, che continuano a essere di drammatica attualità. E sembra che, al momento, si sia arrestata la tentazione di ridisegnare i rapporti tra i poteri dello Stato per ridimensionare il controllo di legalità che l'ordinamento affida alla giurisdizione. Finalmente, al centro del dibattito politico sono stati posti temi

concreti e reali: il lavoro, la riforma dello stato sociale, la giustizia civile, il problema carcerario e, non ultimo, il ricambio generazionale. La tregua che è stata imposta nel rapporto tra politica e giustizia è stata per noi tutti motivo di grande sollievo, perché ha consentito di incanalare il confronto di idee nell'alveo di una civile dialettica, oltre che nel rispetto del galateo istituzionale, consentendo di intraprendere un nuovo percorso costruttivo. Anche se, in questi ultimi giorni l'atmosfera appare nuovamente carica d'incognite e v'è il timore che la fragilità dello scenario possa in qualche modo rallentare quel processo di cambiamento che può consentire di recuperare il terreno perduto.

Il periodo di tregua trascorso ha consentito al Consiglio di rivolgere l'attenzione ai temi, di propria diretta responsabilità, che possono contribuire alla efficienza e, quindi, alla credibilità del servizio.

Sugli aspetti che chiamano direttamente in causa la responsabilità del Consiglio Superiore, ho depositato una relazione sull'operato consiliare nell'anno giudiziario che ci siamo lasciati alle spalle. Si tratta di un'analisi approfondita, alla quale mi riporto, dei diversi interventi del Consiglio sui molteplici profili dell'attività giudiziaria.

Desidero soffermarmi in questa sede su alcuni temi che, dal mio punto di vista, assumono un rilievo centrale.

E' convinzione del Consiglio che una maggiore efficienza del servizio, che rappresenta il presupposto per il mantenimento dello statuto di indipendenza e di autonomia della magistratura, passi anzitutto da una autoriforma organizzativa. La qualità del servizio giustizia dipende anzitutto dagli stessi magistrati e dalla loro capacità di organizzare il lavoro. Sul punto il percorso non è ancora terminato, anche se già tanto è stato fatto. E solo la consapevolezza di avere fatto la propria parte può attribuire la piena legittimazione per invocare interventi sul sistema giudiziario.

Va però detto, con assoluta chiarezza, che non sono ipotizzabili forme dirette soltanto a ottenere dai magistrati maggiori sforzi e sacrifici personali per conseguire risultati di sempre maggior produttività. A parte le difficoltà, sempre più evidenti, di coniugare quantità e qualità del prodotto, va sottolineato – come già ha rilevato il Presidente della Corte - che i dati nazionali, la loro comparazione operata da organismi europei con quelli degli altri Paesi, l'esperienza quotidiana di ciascun magistrato e la giurisprudenza della sezione disciplinare del Consiglio dimostrano che i carichi di lavoro sono divenuti talmente elevati da rendere impossibile la richiesta di ulteriori sforzi individuali.

E tutto ciò è ancora più evidente al sud del Paese, dove i tempi di durata media dei processi e la quantità di lavoro che in molte sedi grava sui singoli magistrati ormai rasenta il limite dell'umana sostenibilità.

Occorre farsi carico, una volta per tutte, dei veri problemi, tra i quali vi è sempre quello dei tempi surreali del processo, la cui esasperante lentezza produce costi umani spesso irrisarcibili e grava pesantemente sui conti dello Stato.

E' però auspicabile che l'approccio a questi temi non continui ad avvenire su basi emergenziali, con interventi a macchia di leopardo, come è accaduto anche di recente, ma con una necessaria visione di insieme che consenta di individuare soluzioni organiche e soprattutto definitive, idonee a realizzare in tempi accettabili quell'effettivo recupero di efficienza del sistema giustizia che deve essere l'obiettivo prioritario di ogni paese civile.

E tuttavia qualche timido segnale positivo va registrato.

Il Ministro della giustizia ha esercitato la delega in materia di revisione della geografia giudiziaria.

La nuova dislocazione degli uffici probabilmente consentirà economie di scala, oggi rese sempre più necessarie dalla progressiva riduzione delle risorse umane e materiali a disposizione, e potrà spingere verso la

realizzazione di modelli organizzativi improntati alla non più eludibile necessità di specializzazione dei magistrati.

Da tutti gli organismi interessati all'attuazione – CSM, Ministro della giustizia e dirigenti – sono state adottate varie iniziative preparatorie e anticipatorie della riforma. Dal 12 settembre 2013 sono scomparse le sezioni distaccate, accorpate alle sedi principali, e a breve cesseranno di operare gli uffici del giudice di pace. Certo, il cammino della riforma ancora è irto di ostacoli e forti continuano a essere le pressioni localistiche, corporative e politiche. Si ha notizia della presentazione di una proposta di legge per rinviare di un anno almeno l'entrata in vigore della riforma, per la quale nove regioni hanno chiesto il referendum abrogativo, bocciato dalla Consulta lo scorso 15 gennaio. E desta sorpresa e preoccupazione la recente iniziativa del Ministro Guardasigilli di ripristinare per tre anni le sezioni distaccate in alcune isole minori. La sorpresa è data da una inversione di direzione rispetto agli intendimenti ripetutamente annunciati. La preoccupazione è che in un sistema come il nostro, nel quale all'introduzione di una chiara regola di solito si accompagna la fissazione di eccezioni, proroghe o deroghe, si crei un precedente che per analogia - come dire ... politica - si presti a essere successivamente esteso ad altre situazioni suscettibili di analoghe pressioni localistiche. E' importante che il cammino della riforma si concluda e velocemente, così da passare in modo rapido alla fase del suo completamento. Ciò consentirà, tra l'altro, un recupero di personale e di risorse finanziarie. E tutti noi sappiamo quanto ciò sia urgente. Certo, le difficoltà soprattutto logistiche, mi riferisco alla allocazione degli uffici soppressi, vi sono e so che esistono anche in questo distretto. Confido che nell'interesse di tutti si possano trovare sollecitamente adeguate soluzioni con l'ausilio degli enti locali e del Ministero. Posso assicurare che il Consiglio seguirà con attenzioni queste situazioni e farà quanto possibile per agevolare la ricerca di adeguate soluzioni. A tutto ciò dovrà seguire una razionalizzazione delle piante

organiche del personale amministrativo, oltre che di quello di magistratura e una revisione degli organici della magistratura di sorveglianza, resa necessaria dalla nuova geografia giudiziaria e dai maggiori compiti devoluti a quegli uffici per effetto delle recenti modifiche legislative.

In tema di organizzazione del sistema giudiziario è doveroso poi richiamare l'attenzione sulla pianta organica e di fatto del personale amministrativo, che si è andata sempre più assottigliando e ormai è insostenibilmente sottodimensionata. La redistribuzione delle relative risorse umane è necessaria e urgente e l'auspicio è che la rimodulazione possa avvenire sulla scorta dell'applicazione delle moderne tecniche di scienza dell'organizzazione e dell'amministrazione, ricercando una sapiente sinergia con l'informatizzazione dei servizi giudiziari.

E riguardo a quest'ultimo aspetto è di particolare rilievo l'impulso dato dal legislatore e dall'amministrazione all'informatizzazione dei servizi. Conosco, sig. Presidente, lo standard elevato che è stato raggiunto dal distretto della Corte di Appello di Catania. Si tratta di un aspetto strategico fondamentale per la modernizzazione e l'efficienza del sistema, che è stato accolto con favore dalla classe forense. Servizi quali il deposito telematico degli atti e le comunicazioni online di cancelleria ormai sono disponibili su tutto il territorio nazionale; i pagamenti telematici sono una realtà in 21 distretti su 26 e dal 30 giugno 2014 il PCT sarà obbligatorio per tutti i procedimenti monitorati. L'auspicio è che nei pochi mesi che ci separano da questa data tutti gli uffici siano dotati dei necessari supporti, anche umani, per l'impiego delle nuove tecnologie.

Ancora, le ultime rilevazioni statistiche nazionali dimostrano, rispetto al 2012, un calo delle pendenze civili del 4%, che raggiunge il 6% nelle corti d'appello. Sarà interessante comprendere la reale causa di questo dato confortante che, tenuto conto dello scarso impatto del c.d. filtro in appello, spero non sia legato al solo aumento del contributo unificato. Se così fosse,

tutti dovremmo essere preoccupati perché, come detto appena ieri dal presidente del C.N.F. nel suo intervento in Cassazione, una giustizia civile e, in particolare, la giustizia civile, non può trasformarsi in una ... giustizia di classe.

Dobbiamo riporre fiducia nella mediazione obbligatoria, che è stata reintrodotta dal legislatore con la previsione della necessaria partecipazione al procedimento conciliativo del difensore tecnico delle parti, perché trattasi di un istituto che può produrre un effetto deflattivo sulle sopravvenienze. Incentivare la risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali è una priorità perché la mediazione, se praticata come avviene in altri paesi, consente di raggiungere soluzioni soddisfacenti e confacenti ai reali interessi delle parti, con un vantaggio in termini di tempi e costi sia per le parti stesse che per i Tribunali. E in questa sfida è indispensabile il coinvolgimento dell'Avvocatura, sicuro presidio della democrazia, alla quale l'ordinamento attribuisce l'altissimo e responsabile compito della difesa, che l'art. 24 della Costituzione indica come "diritto inviolabile". Se non si riesce ad aggredire i flussi in entrata, la speranza di una giustizia realmente civile si affievolisce del tutto e ciò è una conseguenza che non può esser accettata da nessuno e, soprattutto, da nessun operatore del diritto.

In materia penale si avverte, poi, la necessità di introdurre meccanismi di deflazione dei carichi, idonei a realizzare, già in fase d'indagini, quegli accorgimenti che consentano di escludere il vaglio processuale nel caso di modestia degli interessi in gioco, così come è giunto il tempo per una generale revisione del meccanismo delle impugnazioni.

Va accolta con favore anche la recente apertura del Ministro Guardasigilli alle aspettative di riforma della magistratura onoraria, il cui contributo al funzionamento del servizio giustizia è ormai insostituibile.

Sembra, poi, definitivamente avviato il percorso idoneo a risolvere la drammatica e incivile situazione carceraria, per la quale l'Italia ha pure subito

un'umiliante condanna per il trattamento inumano riservato ai detenuti. I primi risultati dei recenti provvedimenti assunti dal Governo sembrano incoraggianti. Dalla relazione del Ministro al Parlamento emerge che i detenuti in carcere sono in progressivo decremento (da 64.056 al 4 dicembre 2013 a 62.326 al 9 gennaio 2014) e che gli ingressi mensili hanno fatto registrare un sostanziale dimezzamento. Sono in corso di realizzazione 12.324 nuovi posti, il che renderà possibile una più umana e razionale distribuzione dei detenuti nelle strutture. Probabilmente potranno prodursi altri effetti positivi con l'approvazione del ddl sulla messa alla prova, attualmente in discussione alle Camere, anche se tale ultima iniziativa non è scevra da taluni aspetti di criticità. Si tratta di un primo passo che va necessariamente completato perché, come ammonito dal Presidente di una grande Nazione, passato alla storia: "... quando si minacciano i diritti di un solo uomo si pregiudicano i diritti di tutti gli uomini".

Avvalendomi della cortese tolleranza del Presidente che mi ha concesso qualche minuto in più del tempo previsto dal protocollo, vorrei rassegnare, infine, una breve riflessione su questa esperienza quadriennale che sta per volgere al termine.

Ho l'impressione che nel quadriennio ormai pressoché trascorso il Consiglio abbia operato con efficacia e anche con un certo rigore.

Certo, non possono disconoscersi le non poche difficoltà, anche esterne, che il Consiglio può incontrare nel suo operare ... e può essere accaduto che siano state adottate talune decisioni criticabili o ritenute all'esterno sbagliate.

Mi riferisco, in particolare, alla complessa tematica delle nomine dei dirigenti.

Ovviamente ogni critica è legittima, anche se non tutte le critiche devono ritenersi sempre e comunque fondate. Va però detto che la grande discrezionalità che governa la materia, i non sempre esaustivi contributi offerti dagli organi territoriali di governo autonomo e la conseguente frenetica

necessità di ricerca di personali fonti d'informazione, possono condurre a scelte all'esterno poco comprensibili.

Sulla questione le problematiche sono diverse e, per ragioni di tempo, non possono essere affrontate in questa sede. Mi limito a dire soltanto che forse è il momento di avviare una seria riflessione sull'opportunità di introdurre criteri che in qualche modo possano meglio orientare l'esercizio della doverosa discrezionalità. Le scelte devono essere rese maggiormente comprensibili e verificabili, in modo da evitare il pericolo del ripetersi, in futuro, di comportamenti che possono anche soltanto apparire scadenti e non improntati alla dovuta responsabilità.

Con rigore è stata pure affrontata la questione dei fuori ruolo. Anzitutto, con proprie delibere sul punto, il Consiglio ha anticipato gli stessi contenuti della legge anticorruzione. In quest'ultimo anno di consiliatura sono state avviate e pressoché concluse le procedure di rientro, secondo legge, di tutti i magistrati lontani dalla giurisdizione da oltre un decennio. Abbiamo, pure, anticipato il codice della trasparenza con la realizzazione dell'albo dei magistrati che hanno avuto un'esperienza fuori ruolo e, per consentire al Consiglio un controllo sui tempi, dalla terza Commissione è stata prevista l'indicazione nell'albo del termine di scadenza dell'incarico.

Questo Consiglio ha investito molto sull'organizzazione. Tuttavia, dopo un avvio promettente, caratterizzato da una volontà di semplificazione, abbiamo anche noi contribuito a inflazionare l'attività regolamentare, probabilmente intervenendo su questioni che non richiedevano alcun intervento e tralasciando temi di rilievo che meritavano una pronuncia dell'Organo di governo autonomo.

Grande è stato pure l'impegno per la realizzazione di un moderno sistema informatico interno, adeguato alle esigenze consiliari. Tuttavia, anche se si è dato avvio a un complesso progetto d'informatizzazione, ancora non

può dirsi che il Consiglio Superiore abbia un efficiente sistema che consenta una conoscenza attendibile dei dati degli uffici giudiziari.

Non sono poi del tutto certo che questo Consiglio sia stato in grado di far comprendere ai magistrati l'importanza di un corretto riferimento ai dati statistici per la buona organizzazione del lavoro e ai dirigenti quanto sia importante il rispetto sostanziale, e non solo formale, delle prescrizioni tabellari. Confido, però, sul fatto che siano state poste le basi di questo indispensabile passaggio culturale e che l'opera intrapresa possa essere portata a compimento dal nuovo Consiglio Superiore.

Signor Presidente, mi accingo alle conclusioni di questo mio intervento, non senza un accenno però a un invito, che vuole esser anche un auspicio, alla categoria e ai colleghi che, di qui a poco, raccoglieranno il testimone. Credo che sia giunto il momento di sollecitare la categoria a una sana autocritica, perché in un'epoca in cui tutto cambia e con una velocità sorprendente, è giunto il momento di (ri)mettersi in discussione, di riacquistare quell'umiltà che all'esterno legittima il nostro compito, che è quello di amministrare giustizia, che, come ha ricordato ieri il Presidente Santacroce nel corso dell'intervento di apertura dell'anno giudiziario in Cassazione, è cosa ben diversa dal fare giustizia.

Spero, poi, che il nuovo Consiglio, ancor più di noi, riesca a spingere il Legislatore ad affrontare il problema delle candidature politiche dei magistrati. E' bene esser chiari: non v'è nulla da eccepire sui magistrati che abbandonano la toga per candidarsi alle elezioni politiche. Candidandosi, esercitano un diritto costituzionalmente garantito a tutti i cittadini. Calamandrei diceva, però, che quando per la porta della magistratura entra la politica, la giustizia esce dalla finestra. Come dire che i giudici, oltre che essere imparziali, devono anche apparire imparziali. Occorre, quindi, riflettere seriamente sulla necessità di un intervento legislativo che regoli in modo

chiaro l'ingresso dei magistrati in politica. E la riflessione deve esser attenta perché, nella generalità, l'arruolamento nei partiti sembra avvenire sulla base della notorietà. E ciò rende il fenomeno assai preoccupante, perché può far sorgere il dubbio – grave - che la giurisdizione possa esser orientata alla ricerca di una notorietà finalizzata ad agevolare l'avvio di altri percorsi!

Nella speranza dell'inizio di una nuova stagione nella quale, senza pregiudizi, possa costruirsi un moderno sistema giudiziario, degno di un paese europeo, nel concludere questo mio intervento, Signor Presidente, anche a nome del Consiglio Superiore della Magistratura desidero formulare a tutti gli operatori di diritto del distretto di Catania gli auguri di proficuo lavoro per il nuovo anno giudiziario.

Grazie.

.

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE ALESSANDRO PEPE

Sig. Presidente, sig. Procuratore Generale, autorità tutte, cari colleghi, sig. avvocati, signore e signori,

è con grande piacere che prendo la parola in rappresentanza del Consiglio Superiore della Magistratura qui a Firenze.

In via preliminare consentimi di fare i complimenti ai dirigenti e ai magistrati degli uffici giudiziari del distretto. Dalla relazione del Presidente Drago e del Proc. Tindari Baglioni (insediato da pochi mesi e al quale vanno i miei più affettuosi e sentiti auguri di buon lavoro), emerge che anche quest'ultimo anno vi sono stati ottimi risultati investigativi e sono stati definiti molti procedimenti e processi penali e tantissime controversie civili. E il tutto nonostante le note, croniche, difficoltà, che purtroppo non riguardano solo questo distretto.

Più in generale, quasi tutti gli uffici giudiziari italiani hanno ottime performance in termini di produttività. Come ha ricordato anche il ministro Cancellieri, i magistrati italiani sono ai vertici della produttività in Europa.

Tuttavia, nonostante questo impegno della magistratura, che dura da molti molti anni, non si riesce a scalfire l'arretrato.

A questo si aggiunga che l'iperproduttività non è un valore in sé, perché la giustizia deve essere di qualità, deve essere giustizia giusta, e l'iperproduttività, è evidente, pone a rischio la qualità. E pone a rischio anche la dignità della funzione giudiziaria.

Ripeto qui quanto dico da anni. Ed occorre ripeterlo tanto più oggi, ove si rischia di valutare tutto in termini economici di produttività, secondo una

concezione aziendalistica che non può essere impiegata sic et simpliciter per il servizio giustizia.

L'ingolfamento della macchina giudiziaria è frutto di un panpenalismo imperante (ogni forma di illegalità viene contrastata con nuove figure di reato), di un processo penale che sembra una corsa ad ostacoli che porta inesorabilmente verso la prescrizione (che è breve quanto è lungo il processo), di una domanda di giustizia civile patologica e figlia della crescente "giurisdizionalizzazione" dei conflitti socio-economici (ossia ogni conflitto, ogni problema, non riuscendo a trovare composizione altrove e in altri modi, non trova altra composizione che in tribunale).

Ed è questo ingolfamento che produce i risultati purtroppo certificati anche a livello europeo.

Secondo i dati raccolti nel "The EU Justice Scoreboard" 2013, ossia la comunicazione sullo stato della giustizia nei paesi membri resa dalla Commissione al Parlamento e al Consiglio, e presentato all'Assise della giustizia del 21 e 22 novembre scorsi a Bruxelles, l'Italia si trova al terz'ultimo posto per durata dei processi civili e commerciali, avendo dietro di sé solamente Cipro e Malta. L'Italia è altresì all'ultimo posto per quanto concerne il rapporto tra procedimenti pendenti e numero di abitanti. Per fare un raffronto, un esempio, la Francia ha un rapporto tra pendenze e abitanti che è pari a circa un terzo di quello dell'Italia.

Ma a questo maggior numero di controversie non corrispondono più magistrati né maggiori risorse finanziarie.

Infatti, il nostro paese ha un numero di giudici per abitante che lo colloca al penultimo posto della graduatoria europea, con alle spalle la sola Malta. La Spagna, per fare un esempio, ha un rapporto pari al doppio dell'Italia, la quale, avuto riguardo alle risorse finanziarie messe a disposizione di ciascun ufficio giudiziario, si posiziona a metà classifica tra i paesi europei.

In questo contesto, di evidente gravità, l'ultimo anno ha visto molti interventi normativi volti a risolvere o, meglio, a ridurre la situazione di crisi.

Nel settore civile, ad esempio, vi è stato il cd. Decreto del fare, che, nel suo complesso,

testimonia la piena consapevolezza della politica che il problema della giustizia è dato dalle troppe cause in entrata rispetto alle risorse esistenti. Da qui la necessità della mediazione e della conciliazione (è stata reintrodotta la mediazione obbligatoria e rafforzata la conciliazione giudiziale) e, per contro, l'aumento dei giudici (gli ausiliari in appello e gli assistenti in cassazione), la semplificazione delle tecniche motivazionali e l'individuazione di altre forme di supporto negli uffici giudiziari (gli stagisti).

Nell'anno 2013 è scoppiata in modo ancora più violento la questione dell'emergenza carceraria, sottolineata più volte dal Capo dello Stato e che ha dato vita ad interventi normativi volti alla riduzione del sovraffollamento carcerario, sulla spinta anche delle messe in mora provenienti dagli organismi e dalla corti internazionali.

Al riguardo mi preme dire che la dignità dei detenuti va salvaguardata in ogni modo, migliorando al massimo le condizioni di vita all'interno delle carceri uniformandole agli standards europei e ai principi di civiltà e di rispetto della persona umana che devono essere propri di uno stato che vuole definirsi civile.

Ma, a mio avviso, tutto questo non può andare a discapito delle esigenze di sicurezza della collettività e del principio dell'effettività della pena, e men che meno deve tradursi in un inesigibile incremento di oneri e responsabilità in capo alla magistratura di sorveglianza, che deve avere risorse e strumenti adeguati per dare le risposte che il legislatore richiede. E, più in generale, non occorre creare nell'opinione pubblica l'erroneo convincimento

che il sovraffollamento carcerario dipenda dai magistrati, ovvero da loro inadempimenti, errori e/o cattive interpretazioni processuali.

Ciò posto, personalmente penso anche a rimedi diversi, al di là dei necessari interventi sull'edilizia carceraria. Ad esempio, perché non utilizzare al meglio lo strumento del braccialetto elettronico? Perché non ragionare a monte su un sistema sanzionatorio alternativo a quello tradizionale, tutto incentrato sulla reclusione, con sanzioni distinte effettivamente dissuasive ed adeguate al tipo di reato?

Il 2013 è stato un anno storico anche per un altro motivo

Il 13 settembre scorso è entrata in vigore la riforma della revisione della geografia giudiziaria. In pratica dall'unità d'Italia non si interveniva sul punto.

Era convinzione di molti operatori del diritto che la riforma non entrasse in vigore e restasse, per molti anni, solo sulla carta.

Ed invece, grazie anche al grande impegno del Ministero della giustizia e dei ministri succedutisi nel corso di questi ultimi anni, il 13 settembre 2013 abbiamo assistito alla chiusura di tante sedi giudiziarie (ivi incluse le sez distaccate), inglobate in nuovi, più grandi, uffici. Anche questo distretto, come sapete, è stato interessato dalla revisione.

Il Consiglio, dal canto suo, ha fatto quanto doveva e poteva, dopo avere reso (anche in tempi contingentati) il proprio parere sull'intervento legislativo.

In particolare, nel solco del clima di fattiva e leale collaborazione col ministero, ha esaminato la prima proposta ministeriale di rideterminazione delle piante organiche di tutti gli uffici giudiziari italiani, dando un giudizio nel complesso positivo ma formulando una serie di rilievi su alcuni dei criteri di distribuzione dei magistrati sul territorio nazionale.

A seguito di ciò, il Ministro, col DM 18 aprile 2013 ha rideterminato le piante organiche solo con riferimento agli uffici toccati dalla revisione (attraverso la mera degli organici degli uffici accorpanti e accorpati),

riservando ad un momento successivo la rideterminazione complessiva e definitiva delle piante organiche, anche con riguardo ai nuovi uffici nati dalle incorporazioni.

E' evidente che non si deve perdere l'occasione, storica, per una revisione complessiva delle piante organiche, anche in relazione agli uffici nuovi. E speriamo che in questi ultimi sei mesi di consiliazione si possa arrivare ad una proposta organica sul punto. Quale componente dell'apposita commissione istituita presso il Consiglio, assicuro il massimo impegno in tal senso, insieme a tutti gli altri colleghi consiglieri.

A mio avviso, occorre ragionare nel modo più obiettivo e scientifico sui criteri da utilizzare.

E' giusto valorizzare i bacini di utenza, ossia il numero di abitanti di un territorio, ma questo criterio non può essere da solo sufficiente, perché – come a voi è noto (siamo in un distretto in cui, soprattutto in alcune realtà, vi sono tantissimi immigrati clandestini, e dove poi vi è un consolidato flusso turistico, costante o stagionale) – il numero degli abitanti è rapportato alla popolazione anagrafica, che non corrisponde alla popolazione reale (immigrati clandestini, turisti) e non tiene conto delle possibili oscillazioni periodiche (turismo estivo). Ed ancora, il dato delle sopravvenienze è rilevante, ma non decisivo, perché le cause si pesano ed occorre anche tenere conto di altri dati rilevanti come ad esempio il numero delle imprese, etc. Più in generale, poi rilevo che i numeri sono importanti, ma dietro i numeri si nascondono realtà diverse e variegate, che devono essere conosciute e considerate per evitare che la fredda legge dei numeri non faccia giustizia delle realtà che si intendono regolare.

La revisione della geografia e la rideterminazione delle piante organiche sono un'occasione storica, ma da sole non basteranno. Abbiamo già visto i problemi strutturali che ha il sistema giustizia.

Fra cui, si ripete, quello delle risorse personali oggi esistenti, che sono insufficienti, per cui occorre bandire più spesso i concorsi di accesso in magistratura al fine di coprire le gravi vacanze di organico, che sono oggi pari al 15 % del totale (mancano ben 1497 magistrati). Anzi, appare oggi più che mai attuale utilizzare l'intero "tesoretto" di organico previsto dalla legge 16 novembre 2008 n. 181 (che stabilisce un organico complessivo di 10.151 unità), tesoretto già in parte toccato dagli ultimi interventi legislativi.

Così come, al contempo, occorre investire sul personale amministrativo, sempre più invecchiato e ridotto di numero (non si fanno concorsi da anni) e che viceversa deve essere incrementato, rimotivato e ben impiegato.

Il problema delle scoperture d'organico, sino a che non verrà risolto col completamento della pianta organica (ma oggi è un miraggio), può e deve essere gestito anche dal Consiglio Superiore, il quale deve sempre più affinare gli strumenti di mobilità dei magistrati.

Sino ad oggi la mobilità ordinaria dei magistrati è stata gestita utilizzando il solo dato, insufficiente e meramente formale, della scoperta d'organico, laddove è noto che molti uffici si trovano a combattere con carichi di lavoro ben più gravosi di altri pur se magari a parità di organici (e questo discorso riguarda anche uffici di questo distretto).

Fermo che la rideterminazione delle piante organiche, fatta con criteri razionali ed equilibrati, potrà contribuire a risolvere questo problema, va ricordato che l'anno scorso, sia per i bandi per i posti di secondo e primo grado (quest'ultimo definito proprio nei giorni scorsi), sia per l'assegnazione delle sedi ai MOT, il Consiglio ha per la prima volta utilizzato un metodo per il quale le pubblicazioni-assegnazioni non sono dipese solo dalle scoperture d'organico ma anche dai carichi di lavoro degli uffici e per singolo magistrato. Il metodo, dopo il bando per i posti di secondo grado, è stato

perfezionato attraverso anche una valutazione del peso e della qualità dei procedimenti, civili, penali e del lavoro

Il Consiglio sta cercando di ammodernarsi e di aggiornare i propri strumenti, e ciò non solo per la gestione della mobilità, ma in genere per tutte le attività che presuppongono la valutazioni dei flussi e dei carichi di lavoro.

Va evidenziato che l'anno passato ha visto la nascita dell' "Ufficio Statistico", per ora composto da personale ridotto di numero, in parte comandato dal Ministero. Nonostante questa composizione, per così dire ristretta, l'ufficio ha fornito un grande aiuto alle commissioni richiedenti, in particolare alla III nell'individuazione dei posti da pubblicare e/o assegnare sulla base non solo delle scoperture d'organico ma anche dei carichi di lavoro "ragionati". Occorre crederci ed investire in questo ufficio, che va stabilizzato e completato.

L'esperienza dell'ufficio statistico dimostra peraltro come quello della raccolta, conoscenza ed esame dei dati sia un problema centrale ai fini dell'organizzazione giudiziaria. Sino a poco tempo fa i dati statistici erano raccolti e gestiti dal Ministero della giustizia e il Consiglio non li conosceva nemmeno, o comunque li conosceva parzialmente. Oggi la situazione è mutata o comunque sta mutando, grazie all'interazione col Ministero, alla creazione dell'Ufficio Statistico, all'opera della STO. E il Consiglio dispone di dati ancora più precisi, quantomeno per il civile, all'esito dei primi progetti di gestione ex art. 37 DL 98/11 inviati dai vari uffici giudiziari italiani.

La conoscenza ed elaborazione dei dati statistici sono fondamentali per il Consiglio e la più efficiente organizzazione del sistema giudiziario. E conoscenza significa anche consapevolezza critica in ordine alla necessità di garantire l'uniformità nei metodi di raccolta dei dati stessi, che soprattutto nel settore penale sono incerti perché restano non univoci i sistemi di rilevazione.

Ho già parlato di vari passaggi fondamentali dell'azione consiliare nell'ultimo anno.

Si tratta di un'attività intensa, compendiata in questo librone, preparato dall'Ufficio Studi del Consiglio, che consegnerò al tavolo della presidenza alla fine del mio intervento.

Consentitemi a questo punto alcune osservazioni, anche critiche, su alcuni aspetti e temi specifici. Anche nella prospettiva di fare un primo sommario bilancio di questo quadriennio consiliare, che si concluderà a luglio.

Innanzitutto, occorre evidenziare che il Consiglio, dopo la riforma del 2006/2007, si trova ad assolvere una serie compiti nuovi e delicati (fra cui continue valutazioni di professionalità e nomine e conferme di dirigenti) che rendono la struttura organizzativa, in particolare con riferimento ai magistrati addetti alle segreterie, inadeguata ed insufficiente. La struttura è rapportata ad un periodo in cui i compiti amministrativi del Consiglio erano ben inferiori, mentre oggi occorre un reale incremento delle forze di supporto all'attività dei consiglieri. Non si può pretendere che la gestione efficace e tempestiva del nuovo assetto ordinamentale sorto dalla riforma del 2006/07 sia realizzata con le forze attualmente esistenti. La perdita delle competenze passate alla Scuola Superiore della magistratura ha indubbiamente liberato risorse ed ha consentito una parziale riorganizzazione, sempre insufficiente però a fronteggiare l'enorme massa di carte che il Consiglio riceve e produce. Tutte le commissioni centrali (in particolare IV, V e VII commissione) sono in estrema difficoltà e personalmente ho chiesto l'apertura di una pratica proprio per affrontare questo tema.

Le difficoltà, peraltro, non nascono solo dalla normativa primaria, ma anche da un'impostazione culturale secondo la quale il Consiglio è spinto ad intervenire continuamente per normare in via secondaria, regolamentare in modo dettagliato, chiedere adempimenti agli uffici e ai magistrati.

Questa ansia normativa, volta a regolare tutto e tutti, produce ipertrofia, e in alcuni casi confusione, incertezza interpretativa e disparità di trattamento in sede applicativa. Oltre a gravare gli uffici e i magistrati.

In questo senso, credo che quella della “semplificazione” sia stata una sfida persa da questo Consiglio. Benché fosse un obiettivo dichiarato da tutti quattro anni or sono.

In questi anni non abbiamo certo semplificato, emanando piuttosto nuove e complesse circolari, delibere, risoluzioni e richiedendo spesso nuovi adempimenti a dirigenti e magistrati.

Esemplificativa è la risoluzione sull’art. 37 DL 98/11 (i programmi di gestione al fine del rendimento degli uffici previa individuazione dei carichi esigibili), sicuramente complessa e che so avere comportato molte difficoltà applicative (ricordo, ad esempio, un incontro avuto proprio l’anno scorso in questo Tribunale). Tuttavia, questa risoluzione, quantomeno nella seconda attuazione (i progetti per il 2013, che il Consiglio ha vagliato negli ultimi due mesi), mi pare possa dirsi sia stata “digerita” dai dirigenti onerati; ed essa (come abbiamo avuto modo di constatare al Consiglio dall’esame dei progetti ex art. 37) da un lato ha avuto il merito di fornire ai dirigenti strumenti certi, e controllabili ex post, di valutazione prognostica delle possibilità di rendimento dell’ufficio, dall’altro ha consentito (e consentirà in futuro) di restituire in sede centrale un quadro dettagliato delle realtà dei singoli uffici. Il Consiglio, oggi, anche grazie ai progetti ex art. 37, conosce meglio gli uffici italiani e i suoi protagonisti, ne conosce meglio i problemi, gli elementi positivi, le criticità, le potenzialità.

Altro settore in cui occorrerebbe semplificare è quello delle valutazioni di professionalità.

Siamo l’unica categoria di dipendenti/funzionari pubblici sottoposta a periodiche valutazioni di professionalità. I numeri ci dicono che si tratta di valutazioni serie, che si aggiungono alla serietà del sistema disciplinare,

comprovata dai dati di raffronto con le altre categorie professionali italiane e con i colleghi degli altri paesi europei (vedi i rapporti Cepej sull'efficienza della giustizia).

In questo contesto, la semplificazione sarebbe quanto mai opportuna. Onde ridurre gli oneri complessivi a carico non solo dei magistrati in valutazione, ma anche dei dirigenti e degli stessi Consigli Giudiziari, che sono letteralmente ingolfati da montagne di carta.

Viceversa, negli ultimi due anni vi sono state proposte volte a creare, in via standardizzata, controlli dei Consigli dell'ordine degli avvocati e controlli incrociati giudici/PM, il tutto peraltro contro le chiare - a mio avviso - scelte del legislatore, che non vuole simili verifiche standardizzate, e ponendosi altresì le basi per una ulteriore burocratizzazione delle valutazioni di professionalità e un ingolfamento davvero patologico delle procedure. Tali proposte sono state per fortuna - almeno secondo il mio punto di vista - rigettate, ma nel prossimo futuro saranno nuovamente sottoposte al plenum.

Più in generale, comunque, confido davvero che il prossimo consiglio affronti con convinzione e vinca la sfida della "semplificazione", magari procedendo anche ad un "fermo temporaneo" dell'attività di normazione secondaria.

Semplificazione non vuol dire assenza di regole ma individuazione di regole chiare, precise e certe. Che valgano per gli uffici, i dirigenti, i magistrati, ma anche per lo stesso Consiglio nell'esercizio della propria attività.

Ecco che vengo a trattare un altro tema spinoso, quello dell'esercizio della discrezionalità consiliare.

Ho già accennato sopra all'atteggiamento del Consiglio, sempre pronto a dettare regole puntigliose, che spesso sono anche delimitative della propria azione e dell'esercizio della propria discrezionalità. Tuttavia, in casi non infrequenti il Consiglio diventa insofferente alle regole che esso stesso si è

posto, perché o non si adattano al caso concreto o limitano eccessivamente quella discrezionalità che, se libera, è vista come strumento di esercizio di un potere lato sensu politico dell'organo di autogoverno.

Esemplificativo è stato il caso della nuova disciplina sugli incarichi fuori ruolo (con la quale l'aspettativa ex art. 23 bis D.lgs. 165/01 é stata espressamente equiparata al collocamento fuori ruolo) e della successiva concessione dell'aspettativa ex art. 23 bis D.Lgs. a magistrati chiamati ad incarichi apicali ministeriali che avevano superato il limite normativo del decennio.

Il discorso cambia completamente quando si tratta di scegliere le persone, in particolare i dirigenti e i semidirigenti.

In questo contesto, i limiti non si fissano ma si tendono ad eliminare, la discrezionalità viene espressamente rivendicata. Anche nei confronti di lapidarie sentenze del GA che annullano, senza lasciare tanto spazio a nuove rivalutazioni, delibere di conferimento di incarichi dirigenziali.

Tutte le scelte normative degli ultimi anni depongono per un incremento della discrezionalità nel settore.

Per fare un esempio recente, l'eliminazione delle "fasce di anzianità" - improvvisamente divenute ingiustificate e illegittime dopo essere state unanimemente adottate in sede di prima attuazione della riforma del 2006/07 - incrementerà fatalmente il pietre consiliare, dando vita ad un maggiore margine di incertezza ed opinabilità rispetto ad alcune scelte effettuate, che possono essere fondate su logiche non di merito ma di appartenenza.

Tutti insieme, dobbiamo ragionare su questi problemi nodali, senza ipocrisie.

Il Consiglio avrà anche il compito di realizzare la "trasparenza" massima, ed effettiva, dell'attività consiliare.

Oggi conosciamo quasi in diretta tutte le scelte e proposte consiliari, e le diverse posizioni all'interno del consiglio, ma non vi è ancora una reale trasparenza nelle procedure, oltre che nelle scelte.

Perché i tempi delle procedure sono e restano incerti, manca la pubblicità della calendarizzazione a lungo periodo delle pratiche consiliari e del loro ordine di trattazione, non sono ancora pubblici e conoscibili, nel corso della procedura, i profili professionali e le valutazioni dei concorrenti nelle varie procedure.

E i magistrati che, ad esempio, in un concorso siano pretermessi rispetto ad altri non conoscono la motivazione della proposta a loro contraria e favorevole ad altri solo con la pubblicazione dell'ordine del giorno del plenum, non potendo invece interloquire in modo consapevole subito dopo la proposta sfavorevole di commissione.

Addirittura, anche per le valutazioni di professionalità, in caso di proposta della commissione non positiva o negativa, oggi il magistrato non ha diritto ad un contraddittorio immediato. Inconveniente che solo con una prossima modifica di circolare si tenterà di ovviare.

Questo sistema, ancora non trasparente, finisce col creare un sistema di informazioni e contatti privati che incrementa inevitabilmente il potere clientelare e che potrebbe invece essere facilmente evitato attraverso una trasparenza e un contraddittorio a trecentosessanta gradi.

Sono a Firenze. Non posso esimermi dal parlare della "formazione professionale" e della Scuola Superiore della Magistratura. Lo faccio peraltro volentieri perché chi mi conosce sa della mia esperienza prima al Comitato Scientifico del CSM e poi in IX Commissione anche quale Presidente che ha gestito i primi passi del Comitato Direttivo della Scuola.

Innanzitutto, voglio fare i complimenti al Comitato Direttivo, al Presidente e al Segretario Generale della Scuola. in poco più di un anno

l'attività della scuola é partita ed oggi é in piena attività. Anche questa scommessa, cui non credevano tutti, é stata vinta.

Ciò posto, Consiglio e Scuola devono continuare ad agire insieme, in piena sintonia e collaborazione, come hanno fatto sinora. Il Tavolo tecnico permanente istituito tra Scuola e Consiglio è il luogo ideale per questa sinergia istituzionale, culturale ed operativa. Ferme restando le diverse competenze tra Scuola e Consiglio, la prima avente il compito di programmare e gestire in concreto l'attività formativa, il Consiglio che per legge conserva un potere di indirizzo e verifica (in particolare attraverso le linee guida e il controllo dell'attuazione delle stesse), che deve essere esercitato per dare l'adeguato supporto alla Scuola ed assicurare, in spirito di leale collaborazione, il raggiungimento dei migliori risultati formativi possibili.

Ormai, l'attività formativa della Scuola può dirsi andata a regime.

Stanno per prendere le funzioni (a febbraio) i primi MOT che hanno svolto il tirocinio secondo la nuova disciplina normativa. L'analisi della prima esperienza attuativa della nuova legge ha fatto emergere l'eccessiva ristrettezza e frammentazione dei tempi di tirocinio pratico. Sicché, per i nuovi MOT, è stata proposta (dal Consiglio) e realizzata (dalla Scuola) una maggiore continuità e minore frammentazione nel tirocinio pratico. Non solo, ma abbiamo anche chiesto ed ottenuto l'apertura di una pratica in VI commissione al fine di richiedere al legislatore modifiche sul punto della normativa primaria.

Ho parlato di tavolo tecnico e sinergia tra Consiglio e Scuola. Che deve realizzarsi anche nel settore, delicatissimo, della formazione degli aspiranti dirigenti, su cui si sta lavorando proprio in queste settimane in sede consiliare. Si tratta di un punto nevralgico, perché come è noto occorre individuare il contenuto dell'offerta formativa da erogare agli aspiranti dirigenti, bisogna altresì individuare l'ambito e i confini del potere valutativo che spetta al

Comitato Direttivo in materia ed infine occorre individuare una disciplina transitoria prima che entri a regime la disciplina che prevede la partecipazione ai corsi quale requisito di legittimazione per prendere parte alle procedure concorsuali.

Concludo.

Siamo a Firenze, la patria di Dante.

Alcuni anni fa, partecipai ad un convegno organizzato nel quale era diffuso un volantino che recitava: "Perdete ogni speranza o vii che entrate". Era una provocazione poetica che rendeva bene l'idea comune di sfiducia nei confronti della giustizia.

L'impegno di tutti deve essere quello di invertire la tendenza, rimuovere questo luogo comune, dare speranze per un effettivo miglioramento del sistema giustizia. E la speranza la si deve dare con fatti ed iniziative concrete.

Manca un semestre alla fine di questa consiliatura.

Voglio pensare ai prossimi mesi come una fase nella quale il Consiglio, con unità d'intenti, possa ancora fare cose importanti in nome di questi obiettivi.

E voglio pensare che anche la prossima consiliatura sarà sempre più impegnata su questa strada, insieme alle altre istituzioni, alla Politica, al Legislatore, al Governo.

Buon anno giudiziario a tutti.

CORTE D'APPELLO DI GENOVA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE FRANCESCO VIGORITO

Rivolgo a Lei, signor Presidente, al signor Procuratore Generale, ai magistrati della Corte e della Procura Generale, ai signori Avvocati, alle Autorità, ai Colleghi e a tutti i presenti il saluto del C.S.M. che ho l'onore di rappresentare.

La cerimonia di apertura dell'anno giudiziario è un momento di pubblico dibattito sulla situazione della amministrazione della Giustizia, un momento di confronto fra magistrati, avvocati ed esponenti delle istituzioni sui complessi temi della Giustizia al quale il C.S.M., organo di vertice del sistema dell'autogoverno, vuole fornire il proprio contributo di riflessione.

L'anno appena trascorso è stato caratterizzato da rilevanti interventi legislativi e dalla attuazione delle riforme approvate negli anni precedenti.

Il CSM ha offerto il proprio contributo, di riflessione e proposta, alla attuazione più utile ed efficiente del percorso di revisione della geografia giudiziaria.

Lo ha fatto in particolar modo in relazione agli interventi organizzativi necessari per la concreta attuazione della riforma. Dopo la delibera in data 12 dicembre 2012 che aveva ad oggetto le sezioni distaccate in via di accorpamento e che ha consentito, in molti uffici giudiziari, di avviare ed anticipare il processo di accentramento degli affari, si è adottata, il 3 luglio 2013, una più generale risoluzione, che ha definito le regole di organizzazione degli uffici interessati dalla riforma ed ha fornito una serie di indicazioni sugli interventi tabellari urgenti, da predisporre in via anticipata rispetto alla predisposizione delle nuove tabelle per il periodo 2014-2016.

A ciò è seguita una intensa attività di monitoraggio degli uffici giudiziari interessati alla revisione che consente di rilevare come la riforma

abbia prodotto notevoli problemi, ma anche che a soli quattro mesi dalla sua entrata in vigore si può esprimere un giudizio complessivamente positivo sulla sua attuazione. E' quindi preoccupante la decisione, adottata ieri dal Consiglio dei Ministri, di ripristinare alcune sezioni distaccate; ciò costituisce un oggettivo ritorno al passato.

Il progetto riformatore richiede, per essere completato, un efficace intervento sulle piante organiche la cui attuale configurazione è del tutto inadeguata rispetto alla reale situazione degli uffici. Il Consiglio Superiore della Magistratura, all'esito di una interlocuzione approfondita con il Ministero, ha espresso con delibera del 18 aprile 2013 un parere positivo sulla proposta di revisione delle piante organiche trasmessa dal Ministro della Giustizia il 10 aprile 2013, concernente le 50 sedi giudiziarie coinvolte direttamente da mutamenti territoriali.

E' però ora necessario procedere ad una generale di riformulazione delle piante organiche a livello nazionale e, su questo, il Consiglio ha espresso la propria totale disponibilità a fare la sua parte per una ridefinizione ragionata degli organici.

La risoluzione di questo e di molti altri problemi relativi al governo autonomo della magistratura si scontra però con uno dei nodi irrisolti della organizzazione giudiziaria che è quello della disponibilità di dati affidabili sul funzionamento degli uffici e di elementi certi sull'attività dei magistrati.

Qualsiasi intervento ragionato presuppone la conoscenza della realtà sulla quale operare; questa conoscenza è, allo stato, superficiale e non omogenea.

In questi anni il Consiglio Superiore ha cercato, non senza resistenze più o meno esplicite, di realizzare sistemi di rilevazione di dati che consentano di conoscere e comparare le varie realtà giudiziarie; è iniziata nella prima parte del 2013 l'elaborazione di estrattori di dati omogenei su base nazionale che dovrebbe concludersi entro la fine della consiliatura. Si

sono predisposti sistemi di comparazione di questi dati, sulla scorta di quanto sperimentato da alcuni Consigli Giudiziari, si sta completando la predisposizione di sistemi di valutazione dell'attività dei magistrati su scala nazionale, quantomeno per i settori (civile, lavoro, parte del penale) per i quali sono disponibili sistemi informatici adeguati; i programmi di gestione hanno offerto un quadro sufficientemente preciso della situazione degli uffici su scala locale. Bisogna, però, riconoscere che siamo molto lontani da un modello che consenta una conoscenza reale e completa della situazione. I motivi sono vari e vanno dalle carenze dei sistemi informatici in uso, che lasciano scoperti interi settori, all'eccessiva differenza tra le prassi sia operative che meramente statistiche – ne ha fatto cenno il Presidente della Corte - alla tendenza a privilegiare valutazioni e giudizi non sufficientemente oggettivi e differenziati.

Questa carenza, alla quale si prova ad ovviare attraverso il lavoro delle strutture consiliari (il neo istituito “ufficio statistico” del Consiglio, la STO) non è una questione tecnica ma è il vero buco nero dell'attività consiliare e si pone in singolare contrasto con quanto sta avvenendo in sede internazionale, ad esempio nella Rete europea dei Consigli di Giustizia.

La mancanza di dati certi, di elementi oggettivi di valutazione dello stato degli uffici giudiziari e della loro operatività fa sì che tutte le scelte consiliari, in tutti i settori scontino un alto grado di approssimazione: se non conosciamo oggettivamente il modo in cui un magistrato lavora, un ufficio giudiziario viene diretto, ma anche quali sono i carichi di lavoro, le reali coperture degli organici, le caratteristiche del lavoro giudiziario, non si possono operare scelte che partano da dati oggettivi. La conseguenza, il più delle volte, è che le scelte sono astratte, ideologiche, le valutazioni nascono da fattori esterni, le realtà più efficienti sono svalutate, i motivi di inefficienza sono ignorati. In questa situazione diventa difficile operare le scelte sulle persone e le scelte sulle modalità di organizzazione degli uffici (come ad

esempio, per tornare al tema della revisione delle piante organiche, esprimere un parere sull'effettivo fabbisogno degli uffici).

Si tratta di temi che hanno fatto fatica ad affermarsi, che trovano resistenze ma che devono essere al centro dell'attività degli organi del governo autonomo della magistratura, anche del nuovo Consiglio Superiore che sarà eletto quest'anno.

E non si tratta di questioni che attengono solo alla tecnica dell'organizzazione perché l'organizzazione, insieme alla disponibilità di risorse adeguate, incide sull'effettività della giurisdizione, sulla durata dei nostri processi e, quindi, sulla capacità del sistema giudiziario di tutelare i diritti dei cittadini.

E' quindi un tema che riguarda l'intera collettività nazionale. Il funzionamento del sistema giudiziario incide sul modo di essere della società, sui rapporti tra le istituzioni, sulla effettività di regole e principi condivisi, sulla efficienza del sistema economico.

Al tema del funzionamento dell'amministrazione della giustizia è legato quello dell'effettivo completamento del processo di informatizzazione del sistema giudiziario. E' un terreno, nel quale, al di là delle enunciazioni, occorre un vero salto di qualità anche se questo non è facile in una fase di oggettiva riduzione delle risorse economiche.

L'auspicio è che l'obbligatorietà, dal giugno prossimo, del processo civile telematico segni un primo importante incremento di qualità ed efficienza del sistema perché ciò avvenga è necessario il completamento degli applicativi del PCT a tutti i settori, un piano di formazione e assistenza per tutti; occorre che siano messe in campo risorse adeguate.

Ma al di là dei tempi legati alla efficienza della macchina giudiziaria vi sono altri temi che sono venuti all'attenzione del Consiglio in questo ultimo anno.

Per limitarmi a quelli più importanti, oltre ai pareri espressi sulla mediazione e sui magistrati “ausiliari” in appello, voglio ricordare:

- la ridefinizione della disciplina dei “fuori ruolo”, anche di quelli che lavorano al consiglio – per i quali si è prevista una permanenza massima di sei anni, notevolmente inferiore a quella, decennale, prevista dalla normazione primaria per tutti gli altri “fuori ruolo”; nello stesso settore sono iniziati i procedimenti di richiamo in ruolo dei magistrati che non svolgono funzioni giudiziarie da altro dieci anni e si è predisposto un albo dei fuori ruolo sulla falsariga di quello previsto dalla legge degli incarichi extragiudiziari;

- i reiterati interventi sulle valutazioni di professionalità e sul procedimento previsto per effettuarle; a questo proposito si è assistito in questi anni ad una singolare tendenza alla diffusione di dati palesemente erronei sulle valutazioni negative o non positive di professionalità allo scopo di diffondere da parte di alcuni l’idea di un CSM eccessivamente permissivo e, mi si passi l’espressione, “perdonista” e, da parte di altri, di una sorta di Grande Fratello dedito a perseguire i magistrati in difficoltà;

- la definizione, ormai univoca dell’ambito di operatività dei trasferimenti per incompatibilità ambientale, ex art. 2 legge sulle guarentigie - che ha portato in questi mesi a rimuovere una serie di situazioni problematiche a Bari, Reggio Calabria, Messina;

- l’approvazione di una pratica a tutela della magistratura dopo le reiterate aggressioni al libero esercizio delle funzioni giudiziarie intervenute a seguito della sentenza della Corte di Cassazione che ha condannato in via definitiva l’On. Berlusconi;

- la ridefinizione del procedimento di nomina dei dirigenti, con l’eliminazione della “fascia” e dell’istituto dello “spiccato rilievo” che tante perplessità avevano sollevato in questi anni;

- la previsione di obblighi specifici per i dirigenti degli uffici allo scopo di prevenire o porre rimedio ai casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio.

Un intervento in tema di trasparenza dell'attività consiliare è in attesa di fissazione all'ordine del giorno; si sta provando ad affrontare il tema, tecnicamente complesso, delle modalità di nomina nei casi di concorsi a più posti.

Si sono rispettati i tempi rapidi (un paio di mesi) per i trasferimenti ordinari mentre non si è riuscito a fare altrettanto per i trasferimenti in Cassazione che prevedono un procedimento oggettivamente lungo e farraginoso che richiederebbe un intervento di normazione secondaria se non di riformulazione della disciplina.

Sulla base del lavoro della Struttura Tecnica per l'Organizzazione, coordinata dal dott. Pellegrini, che è un magistrato del Tribunale di Genova, si è dato un notevole impulso allo sviluppo degli stage formativi negli uffici giudiziari.

Voglio poi ricordare che il Consiglio Superiore ha posto, in questi anni, la massima attenzione al tema dello stato delle carceri anche tramite la Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza, i cui lavori hanno offerto soluzioni organizzative utili a garantire l'effettività del rispetto dei diritti del detenuto e proposte normative funzionali ad un'ottica di semplificazione. Tali soluzioni sono state recepite, per qualche aspetto, dal legislatore. Le soluzioni organizzative indicate dalla Commissione Mista sono state trasfuse in una delibera destinata agli Uffici di Sorveglianza. Un monitoraggio sulla validità ed efficacia di queste soluzioni è stato completato nei giorni scorsi.

L'intervento del Consiglio però non è sufficiente.

Tutti devono farsi carico del problema; la società ha il dovere di proteggere le persone detenute, di assicurare loro una vita, sì condizionata

dalla perdita della libertà, ma non gravata da altre situazioni degradanti; la condizione dei detenuti in questa epoca di sovraffollamento delle carceri è spesso insopportabile.

L'intervento legislativo è urgente perchè la condizione dei detenuti è uno dei parametri di valutazione della civiltà giuridica del paese e non si può pretendere di rilanciare l'Italia continuando ad infliggere ai detenuti trattamenti, per citare la Corte Europea, "inumani e degradanti", contrari alla Costituzione ed alle regole essenziali della convivenza civile.

Chiudo. Voglio, però, farlo, in questa che è l'ultima cerimonia di apertura dell'anno giudiziario per questo CSM, ripetendo concetti che più volte sono evocati: che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e di ogni magistrato sono valori fondanti nel nostro sistema istituzionale, che mettere in crisi questi principi significa mettere in discussione l'intero assetto costituzionale, che il diritto di critica dei provvedimenti giudiziari è sacrosanto, - fa parte, tra l'altro, del patrimonio genetico di una parte significativa della magistratura - è una garanzia per tutti; che le proteste per lo scarto tra le aspettative dei cittadini e la capacità di dare loro risposta sono spesso giustificate; la critica dell'operato del Consiglio Superiore della Magistratura è un corollario della sua funzione e del suo carattere elettivo e pluralistico. I cittadini devono pretendere dai magistrati, così come i magistrati devono pretendere dal CSM comportamenti corretti ed atti ispirati alla tutela dell'interesse generale, ma tutto questo non significa e non deve significare una forma di condivisione della deriva anti istituzionale e populista che pervade una parte consistente della nostra società. La sfida più grande che il nostro Paese si trova ad affrontare è una sfida culturale: quella di riaffermare, tra le altre, l'idea che gli organi di garanzia non sono un ostacolo, che la difesa delle istituzioni di garanzia è la base necessaria, anche se non sufficiente, per la tutela dei diritti di tutti, a partire dai gruppi sociali più deboli, che garantire l'operato indipendente delle istituzioni di garanzia ed

in primo luogo della magistratura è il presupposto imprescindibile di ogni sistema democratico, che questa è la base della democrazia nel nostro Paese.

CORTE D'APPELLO DI L'AQUILA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE ANIELLO NAPPI

Grazie Presidente. Ancora una volta ho l'onore e il piacere di rappresentare qui a L'Aquila una delle fondamentali istituzioni della nostra Repubblica democratica, per porgerne il saluto alle autorità e all'assemblea tutta.

Queste assemblee sono l'occasione per proporre bilanci e aprire qualche prospettiva. Quest'anno al bilancio annuale dell'Istituzione che rappresento si aggiunge anche un bilancio più personale, riferibile all'intero quadriennio del mio mandato al Consiglio Superiore, che si avvia alla sua conclusione. Farò a questo un brevissimo accenno conclusivo.

Partendo dai bilanci, credo che la questione più importante da sottolineare, tra quelle affrontate di recente dal Consiglio, sia quella carceraria, perché proprio mercoledì scorso il Consiglio ha dato il suo parere sul decreto carceri: un parere che è stato votato dopo una discussione molto approfondita e anche accesa.

È stato un parere positivo del Consiglio, che ha dato anche dei suggerimenti per un miglioramento di questo intervento.

Non c'è dubbio che vi fosse l'urgenza di provvedere, benché qualcuno abbia accennato criticamente all'uso del decreto-legge. Ma bisogna prendere atto del fatto che la Corte europea ha assegnato al nostro Paese un termine, che scade a fine maggio, per porre rimedio a una situazione che non ci sono parole per descrivere, se si pensa che nelle nostre carceri accade a volte che lo spazio riconosciuto a ciascun detenuto è inferiore a quello che le direttive europee riconoscono agli animali da allevamento. Quindi c'era urgenza di provvedere. E si è intervenuti con una logica non emergenziale, come aveva

suggerito il Presidente della Repubblica, il Presidente Napolitano cui questo Paese deve moltissimo.

Il Presidente della Repubblica aveva indirizzato un messaggio anche al Consiglio perché si intervenisse secondo una logica non emergenziale. Purtroppo quel messaggio fu criticato, come spesso accade nel nostro Paese, anche da chi non lo aveva letto. E quel messaggio invitava a un intervento non emergenziale, appunto perché tendeva a lasciare come residuale il ricorso all'indulto, che probabilmente sarà comunque indispensabile. Ma elencava una serie di possibili interventi destinati a incidere sulle cause sistemiche dell'affollamento delle nostre carceri.

In questo senso interviene certamente il decreto carceri.

Si è detto che probabilmente queste misure avrebbero dovuto concentrarsi esclusivamente sulla disciplina della custodia cautelare, perché in realtà un terzo circa dei detenuti, delle persone ristrette nelle nostre carceri, sono in attesa di giudizio. Ma anche questa valutazione non è corretta, perché è vero che sono circa un terzo i detenuti in attesa di giudizio, ma grazie alla nostra Costituzione, che è estremamente garantista, si considerano in attesa di giudizio anche coloro che sono ristretti dopo una sentenza di condanna in primo grado, mentre in altri paesi, non meno civili del nostro, chi è detenuto dopo una sentenza di condanna in primo grado, benché non definitiva, non è considerato in custodia preventiva.

Se si fa riferimento al numero dei detenuti che sono in condizione di restrizione della libertà personale dopo una condanna di primo grado, benché non definitiva, si vede che il numero dei detenuti in attesa di giudizio che non hanno neppure avuto una condanna in primo grado è circa un sesto o poco più di un sesto dei circa 62.000 detenuti italiani. Quindi il discorso della custodia cautelare è un discorso certamente importante ma non esclusivo, non è quello fondamentale.

Il decreto interviene invece prendendo in considerazione il fatto che circa un quarto dei detenuti sono detenuti per tossicodipendenza. Accresce poi le possibilità della magistratura di sorveglianza di valutare caso per caso quando il detenuto meriti un gesto di fiducia; e questo accrescimento della responsabilità della magistratura di sorveglianza legittima, come molti hanno ritenuto, l'intervento del Consiglio Superiore, perché da questo accrescimento di responsabilità per i magistrati deriva anche l'esigenza di una dotazione di strumenti idonei a compiere valutazioni concrete adeguate alle situazioni specifiche.

L'altro tema sul quale penso che si possa proporre un bilancio positivo è quello del rapporto con la Scuola che, come mi pare di ricordare di aver detto lo scorso anno, si era presentato in termini problematici, per la fisiologica incertezza che accompagna il passaggio di competenze da una istituzione all'altra.

Questi problemi in qualche misura erano dovuti anche a un eccesso di autoreferenzialità che, bisogna riconoscere, nel nostro mondo, nel mondo della magistratura, non è così raro. Sono stati tuttavia superati con decisioni che saranno attuate, o sono in corso di attuazione, anche con la informatizzazione delle informazioni, la automatizzazione dello scambio di informazioni tra la Scuola e il Consiglio Superiore. Sicché credo che si possa sicuramente proporre un bilancio positivo per la soluzione di questo problema, che era molto meno facile di quanto potesse apparire.

Un altro intervento importante di quest'anno del Consiglio è quello sulla disciplina del conferimento degli incarichi direttivi, che è una delle materie più controverse nell'attività consiliare.

La disciplina precedente prevedeva che, benché fosse stato abolito il criterio della anzianità nel conferimento degli incarichi direttivi, ci fosse tuttavia una considerazione di una certa fascia di anzianità, variabile a seconda dell'incarico che doveva essere attribuito. Una fascia di anzianità che

peraltro poteva essere superata nel caso in cui si riconoscesse a qualche candidato fuori fascia uno “spiccato rilievo”, così diceva la normativa.

Questa disciplina ha dato occasione a molti arbitrii o comunque a provvedimenti considerati e percepiti dai magistrati come arbitrari, perché lo sfioramento della fascia, la selezione e l'individuazione del cosiddetto “spiccato rilievo”, era possibile senza la comparazione del cosiddetto “spiccato rilievo” con gli altri magistrati fuori fascia. Questo affidava a una scelta praticamente non argomentata l'ampliamento della rosa dei possibili candidati e creava problemi davvero gravi. Questo sistema è stato superato accantonando definitivamente e completamente qualsiasi rilevanza del criterio di anzianità; e quindi bisogna in ogni caso motivare in concreto sul merito di ciascuno dei candidati.

Questo è ovvio che accresce la discrezionalità del Consiglio, ma noi non dobbiamo avere paura della discrezionalità di un organo democraticamente eletto. Quello che fa paura, e che determina errori, è la possibilità, offerta in realtà dal sistema precedente, di scelte non argomentate; e quindi l'esercizio di una discrezionalità non controllabile e non sindacabile. Io credo che questa modifica della disciplina interna del Consiglio per il conferimento degli incarichi direttivi sia un passo importante verso la chiarezza e la trasparenza nei rapporti tra la magistratura e i suoi organi di rappresentanza.

Guardando brevemente alle prospettive, molti, tantissimi, forse troppi, sono i problemi che dovrebbero essere affrontati. Uno di questi è quello delle valutazioni di professionalità.

Sulle valutazioni di professionalità c'è un'esigenza di rigore e di serietà cui dobbiamo essere impegnati tutti noi magistrati, se vogliamo che le garanzie di autonomia e di indipendenza, che nel nostro sistema sono riconosciute ai magistrati molto più che in altri sistemi anche europei e non meno civili del nostro, siano conservate alla magistratura. Se noi non

dimostriamo di essere in grado di esercitare con serietà e con rigore il potere di valutazione, la valutazione della professionalità dei magistrati, io temo che saranno altri a farlo al nostro posto.

Oggi è in discussione, e credo che nelle prossime settimane sarà varata, una riforma della disciplina delle valutazioni di professionalità che renda obbligatorio in queste occasioni, in occasione delle valutazioni di professionalità di ciascun magistrato, assumere informazioni dal ceto forense, dagli ordini professionali, non affidandosi alla mera iniziativa di colui che fa l'esposto, che qualche volta è mosso da interessi non istituzionali, ma alla richiesta obbligatoria da parte del Consiglio Giudiziario al Consiglio dell'ordine di segnalare fatti significativi ai fini della valutazione di professionalità. Una analoga richiesta di informazioni, destinata ad ampliare l'ambito delle conoscenze istituzionali al fine di compiere valutazioni quanto più adeguate alla realtà, è quella che sarà varata, io mi auguro, del parere "dell'ufficio dirimpettaio" (l'abbiamo denominata così per brevità). Sicché, quando si tratterà di valutare un magistrato del tribunale, occorrerà chiedere al procuratore della Repubblica se conosce fatti che siano rilevanti ai fini di questa valutazione; e quando si tratti di valutare un magistrato della procura occorrerà chiedere al presidente del tribunale se ci sono informazioni utili a questa valutazione.

Io credo che si tratti di prospettive di riforma concrete, che ho motivi di ritenere passeranno e accresceranno la serietà e l'affidabilità di queste valutazioni; e quindi vadano nel senso di una tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Su questo piano voglio fare un breve accenno al problema dei ritardi nel deposito delle sentenze da parte dei magistrati. Spesso sento dire che questo è un aspetto formalistico e che ai fini delle valutazioni bisogna considerare soprattutto la sostanza, la bravura. Io sono d'accordo sul fatto che bisogna valutare la sostanza, a parte il fatto che la legge impone una

considerazione separata dei diversi parametri. Si può essere secondo la legge bravissimi dal punto di vista delle capacità tecniche, ma questo non ammette, non consente di compensare questo eccesso di bravura sul piano delle capacità tecniche con una carenza significativa sul piano della diligenza. La legge non lo ammette. E tuttavia io credo che, come sempre accade, ci sia anche un problema culturale.

Quando non si tratti di ritardi non rilevanti, quando si tratta di ritardi di anni e per decine di sentenze, il problema non è formale. Non è formale perché noi magistrati siamo lì pronti ad alzare il ditino nei confronti di chi viola le leggi e le regole; e dobbiamo avere la responsabilità di essere i primi a presentarci come esempio di rispetto delle regole. Il ritardo grave e protratto nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali non è un fatto formale, è una questione che incide non solo sull'efficienza ma anche sull'affidabilità dell'amministrazione della giustizia; quindi non va sottovalutata l'importanza dei ritardi, quando siano effettivamente gravi, ai fini della valutazione dei magistrati.

Un altro problema che sarà discusso, mi avvio alla conclusione, e sul quale credo che si debba avere un approccio anche autocritico, è quello che nasce dalla recente direttiva del Garante della tutela dei dati personali in materia di garanzia della riservatezza dei risultati delle intercettazioni telefoniche.

Il garante ha impartito questa direttiva che suggerisce, impone il rispetto di certe garanzie, dell'adozione di certe tecniche organizzative e l'adozione di strumenti anche materiali per assicurare la segretezza dei dati risultanti dalle intercettazioni. Le reazioni a questa direttiva sono state a mio avviso non particolarmente adeguate, perché come al solito si è assunta una prospettiva autoreferenziale.

La legge e anche l'*habitus* del magistrato impongono di considerare che noi siamo custodi non solo delle esigenze di legalità e di giustizia, e verrò a

quello che ha detto il Presidente Schirò, che condivido pienamente, ma anche dei diritti fondamentali dei cittadini. E la libertà e segretezza delle comunicazioni in una società così aperta come la nostra, come sono le società contemporanee, è una garanzia fondamentale. Noi non possiamo non assumere anche il punto di vista delle altre istituzioni cui è demandato il compito di garantire il rispetto della Costituzione nel nostro Paese; e quindi ci saranno e probabilmente ci sono dei problemi, perché certi strumenti hanno dei costi che non sempre le procure sono in grado di sostenere; e quindi c'è l'esigenza che l'applicazione di questa direttiva coinvolga la responsabilità del Ministero. Tuttavia in alcune procure quelle misure sono state già adottate, senza problemi di spesa: e quindi non è assolutamente accettabile che a questa direttiva si reagisca con una chiusura e con la solita invocazione alla tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, che in questo caso non ha niente a che vedere.

Un magistrato è tale perché tutela i diritti dei cittadini oltre che le esigenze di giustizia: quindi molta cautela, che io non ho riscontrato nelle prime reazioni, molta cautela nel rispondere a queste iniziative del garante.

Un brevissimo accenno al bilancio personale di questi quattro anni. Il Presidente Schirò prima evocava l'abitudine nel nostro Paese di porre una sorta di alternativa tra la legalità e l'utilità dei risultati. Io trovo molto rischiosa questa alternativa. Una delle ragioni di crisi delle nostre istituzioni democratiche è la separazione, la cesura grave che si è creata tra la società e chi la rappresenta. Anche tra i magistrati e chi li rappresenta in Consiglio Superiore c'è una diffidenza, c'è una sorta di rifiuto, che è molto pericoloso, perché questo si rischia di farci perdere l'autonomia e l'indipendenza, rischia di farci perdere l'autogoverno.

Questa crisi da che cosa deriva? Deriva appunto da quello che diceva il Presidente Schirò. La legge, le regole sono motivate anche da valutazioni di utilità, ma è l'utilità della regola che va considerata, non la utilità del singolo

atto, che può servire solo per rispondere alle esigenze di cronaca e far conquistare un po' di voti. E questo vale per i politici come vale per le associazioni dei magistrati.

E' l'utilità della regola che va considerata. E il rispetto delle regole serve per rendere riconoscibile dalla collettività il senso di ogni singolo atto, che se invece degradinghiamo all'utilità dell'obiettivo immediato, tradisce il senso democratico delle attività delle istituzioni.

Ecco, io credo che sia indispensabile un recupero su questa cesura tra la società e chi la rappresenta. E per noi magistrati un recupero della cesura tra il Consiglio Superiore della Magistratura e i magistrati: una cesura che c'è, non può essere negata, e che può essere superata solo con un forte impegno di partecipazione di tutti i magistrati all'autogoverno, senza lasciare le sorti della magistratura italiana a una piccola casta di persone che vi si dedicano quasi a tempo pieno.

Grazie.

CORTE D'APPELLO DI LECCE

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE FRANCESCO CASSANO

Rivolgo a Lei, signor Presidente, al signor Procuratore Generale, alle Autorità civili, militari e religiose, ai Magistrati tutti del distretto, ai signori Avvocati, a tutti i presenti, il saluto cordiale del C.S.M., che ho qui l'onore di rappresentare.

Il C.S.M. ha sempre inteso la cerimonia di apertura dell'anno giudiziario come un momento nel quale informare la collettività sul modo in cui la Giustizia è amministrata, sui risultati raggiunti e sulle difficoltà incontrate nell'esercizio quotidiano della giurisdizione.

In tale contesto s'inserisce il contributo di riflessione del C.S.M., quale organo di vertice del sistema di governo autonomo e titolare della c.d. funzione di amministrazione della giurisdizione, che si propone di richiamare alla vostra attenzione non soltanto i profili di indubbia difficoltà registratisi nell'amministrazione della Giustizia, ma anche le azioni adottate per tentare di superare le sofferenze del sistema.

Mi soffermerò quindi su alcuni temi in particolare, che mi paiono i più significativi delle difficoltà incontrate e delle soluzioni adombrate. Dovrò necessariamente trascurarne altri, pure importanti, quali, per citarne alcuni, quello relativo ai nuovi criteri adottati dal Consiglio per i tramutamenti e per le valutazioni di professionalità, ovvero quello relativo alle c.d. pratiche a tutela.

Prima di procedere, però, mi sia consentito ricordare che, dopo lunga navigazione perigliosa, la magistratura ha potuto finalmente confidare in un periodo di tranquilla e feconda "normalità" politico-istituzionale, nel corso del quale è sembrato che il prestigio e la credibilità della funzione giurisdizionale siano tornati ad essere obiettivo e patrimonio comune della cultura

istituzionale del Paese. E ciò, sebbene non siano mancate, ancora di recente, critiche scomposte e denigratorie che hanno attinto per la prima volta persino l'ufficio della Cassazione. I magistrati della Repubblica, e il Consiglio Superiore con essi, hanno presidiato in questi anni la dignità della funzione e la indipendenza tutelata dalla Costituzione, ma l'opera di delegittimazione continua e il livello di guardia, nonostante i moniti del presidente della Repubblica, è ormai da tempo superato.

Le condizioni materiali in cui opera da troppo tempo la magistratura, stretta tra inefficienza del sistema, carichi di lavoro insopportabili ed inedite responsabilità civili, disciplinari e gestionali *ex lege* Pinto alla lunga hanno causato una miscela pericolosa di neo corporativismo, con venature irrazionali, e di sentimenti antistituzionali. Un sentimento, di rifiuto della rappresentanza, che si indirizza verso l'associazionismo giudiziario, soprattutto, e poi sempre più verso il CSM, visto come corresponsabile dello sfascio del sistema e delle crescenti insoddisfazioni individuali dei magistrati.

L'abolizione dell'anzianità nelle nomine di direttivi e semidirettivi, inevitabile alla luce degli effetti negativi del vecchio sistema, ha poi accentuato le aspettative di carriera dei magistrati, mentre incontrastabile al momento appare la tendenza alla fuga dal lavoro giudiziario.

La discrezionalità consiliare nella selezione del personale direttivo e semidirettivo rischia di essere vissuta dai magistrati sempre più come arbitrio, e il Consiglio rischia di essere visto dai magistrati come un *luogo oscuro*, dove talvolta possono svolgersi giochi impresentabili, capaci di passare sulle vite professionali dei magistrati.

Il Consiglio però non è il datore di lavoro dei magistrati, non è la loro controparte; è il presidio della libertà e della dignità della funzione da ciascuno svolta. Nel suo carattere elettivo e pluralistico risiede l'effettività della funzione di garanzia che gli è propria. Può succedere che il Consiglio adotti talvolta decisioni criticabili o sbagliate. Ogni critica è legittima, pur se

non tutte le critiche sono fondate. I magistrati debbono pretendere dal Consiglio comportamenti e atti ispirati alla tutela dell'interesse generale della giurisdizione e denunciare comportamenti e atti ispirati da interessi particolari; senza assecondare la deriva antistituzionale e antipolitica che pervade una parte consistente della nostra società, e che è dannosa per le istituzioni e per la democrazia.

Ancora una volta, soprattutto in vista dei prossimi esiti elettorali, è indispensabile invocare una stagione di confronto e di riforme, che ponga al centro della riflessione il recupero di efficienza del sistema giustizia.

E' cresciuta nel ceto politico la consapevolezza che l'arretrato e le lentezze della giustizia aggravano la crisi economico-finanziaria del Paese e ne compromettono la credibilità internazionale. Sempre più spesso si sente dire che la giustizia non è una variabile indipendente nell'economia del Paese; è auspicabile che di qui breve si torni pure a ricordare che i diritti, privati dell'effettività della tutela, sono vuoti simulacri e che senza l'effettività della giurisdizione la democrazia di questo Paese, privata di un suo pezzo importante, è una democrazia dimezzata.

Occorre allora affrontare una volta per tutte alcuni snodi fondamentali, uscendo dalla logica degli interventi casuali o emergenziali, per ricercare soluzioni strutturali, organiche e definitive, volte alla razionalizzazione del sistema. Occorre dire con onestà che in questi ultimi anni qualche passo significativo è stato compiuto: per la prima volta, si dice, assistiamo alla diminuzione significativa delle sopravvenienze, insieme con la riduzione complessiva delle pendenze. Mi chiedo quanta parte, nel conseguimento di quest'obiettivo, abbia avuto l'aumento del costo del contributo unificato, primo segnale (ma penso anche all'idea della motivazione delle sentenze a pagamento) di una giustizia di classe, benevola con i benestanti e sorda con i ceti meno abbienti.

Tuttavia, noi sappiamo che quello appena trascorso non è stato un anno facile per la magistratura di questo distretto.

La questione della revisione delle circoscrizioni in rapporto alla pianta degli organici; l'accorpamento degli uffici, la carenze determinatesi nell'edilizia giudiziaria e le problematiche condizioni nelle quali fanno udienza e lavorano i giudici del distretto; la solita carenza di fondi; la inedita impossibilità di ricoprire per concorso i vuoti determinatisi nella pianta organica; i procedimenti disciplinari che hanno attinto numerosi giudici del distretto per ritardi nel deposito dei provvedimenti e lo sconforto e la preoccupazione che ne sono derivati; taluni complessi e delicati procedimenti penali per reati ambientali, in corso nel circondario di Taranto, svolti con rigore e competenza dalla locale magistratura, requirente e giudicante, rispetto ai quali si sono determinate, certo non per responsabilità dei magistrati, pesanti tensioni con altre istituzioni del Paese, centrali e locali; altri procedimenti penali, per fatti assai gravi, costituiscono ragione di vanto per la magistratura salentina per la rapidità con la quale sono stati risolti, eppure hanno determinato grave allarme nel Paese, per un attimo timoroso di essere tornato nel buio della strategia stragista; ebbene, tutte queste circostanze lasciano immaginare le difficoltà individuali di tanti colleghi, e la sofferenza dell'istituzione nel suo complesso.

In quale modo queste questioni hanno involto il Consiglio?

Innanzitutto, noi stiamo disincentivando in ogni modo l'allontanamento dei magistrati dai ruoli organici. La ricerca di incarichi extragiudiziari e la fuga dalla giurisdizione appaiono però inarrestabili: la favoriscono la fatica insopportabile del lavoro e l'idea sbagliata che, con la discrezionalità delle nomine, ogni esperienza extragiudiziaria possa essere valorizzata ai fini della carriera, specie per l'attribuzione di un incarico direttivo o semidirettivo. Sul tema vanno segnalate la delibera del 23 gennaio 2013, con la quale il Consiglio ha istituito un albo pubblico dei magistrati

collocati fuori dal ruolo organico della magistratura, e soprattutto la delibera del 7 marzo 2013, con cui è stata interamente ripensata la disciplina dei presupposti per l'autorizzazione al "fuori ruolo" nella direzione della sua valorizzazione, a condizione che avvenga attraverso meccanismi di selezione trasparente, costituisca esperienza il più possibile pertinente all'esercizio della giurisdizione, abbia durata contenuta, in maniera da evitare le c.d. carriere parallele. Si è poi stabilita una verifica della permanenza delle condizioni per l'autorizzazione dopo cinque anni, e si è per la prima volta codificato il potere di revoca, in qualsiasi momento, dell'incarico fuori ruolo, disciplinandone i casi e la procedura.

Per gli Uffici di Procura è prevista a breve l'emanazione di una nuova circolare generale. Oggi il Procuratore Capo è il titolare esclusivo dell'azione penale, e il modello organizzativo tipizzato è quello gerarchico. Anche qui è chiara l'ispirazione efficientistica che ha mosso la riforma del 2006. E però il Capo non è un demiurgo: egli può solo *operare per la buona organizzazione possibile*, tenuto cioè conto delle condizioni date e delle risorse disponibili. Enfatizzare la dimensione manageriale del Capo significa incentivare attese destinate ad essere deluse. Ed un rischio il modello gerarchizzato delle Procure sembra averlo attualizzato: quel modello, sottratto a qualsiasi controllo dell'autogoverno, sta già producendo all'interno degli uffici fenomeni di rampantismo giudiziario, e di conformismo rispetto alla volontà del Capo. Si tratta di tendenze che il difficile rinnovamento dei magistrati del PM all'interno degli uffici, dovuto alla rigida separazione delle funzioni, sta rendendo palesi: e questo, per quanti ricordano che la Costituzione vuole i giudici ed i p.m. soggetti soltanto alla legge, non è precisamente tranquillante.

Quanto all'attività consiliare che ha accompagnato quella del Parlamento e del Ministero, occorre dare atto che il Governo in carica s'è impegnato molto sul versante dei nodi strutturali che incidono sull'efficienza del sistema giustizia, cimentandosi in riforme che la magistratura aveva

auspicato vanamente per decenni: ne è seguita una prima incoraggiante diminuzione del numero delle pendenze complessive, nel civile, che tuttavia non vorrei fosse ascrivibile all'aumento del costo del contributo unificato, primo segno di una giustizia aperta ai benestanti e sorda ai ceti disagiati.

Due sono stati i pilastri dell'azione consiliare in questo anno. Mi riferisco innanzi tutto al tema delle carceri. La questione carceraria, del sovraffollamento delle carceri, degli innumerevoli suicidi di questi anni, posta con forza dal Capo dello Stato e poi dal Ministro della Giustizia, oggi all'attenzione persino della Cedu, chiama il Paese intero alle proprie responsabilità sui temi specifici della violazione dei diritti umani, e della funzione della pena. E lo chiama alle proprie responsabilità sulle scelte che hanno indotto, nel recente passato, ad assumere normative che oggi riempiono le nostre carceri, pressoché esclusivamente, di tossicodipendenti e di extracomunitari entrati nel Paese clandestinamente. Ma quella questione rinvia pure ai temi generali della funzione sociale del processo, del lasso di tempo inammissibile che corre tra le indagini e la sentenza, della conseguente esaltazione della carcerazione preventiva. Per questa via, appare doverosa anche la riflessione sul numero impressionante di processi che ogni anno muoiono in appello per la disciplina della prescrizione. La giurisdizione, lo ricordava qualche tempo fa il Primo Presidente della Cassazione, “è *una risorsa limitata, delicata, costosa, preziosa*”, che non può essere sciupata in questo modo, con la morte di migliaia di processi.

Sul tema delle carceri, il Consiglio, per un verso ha dato vita, insieme con il Ministero, ad una Commissione mista che, nel dicembre 2012, ha presentato alcune proposte organizzative e di modifica normativa; per altro verso, si accinge a formulare il parere sulla riforma della custodia cautelare, che ha l'obiettivo di restituire la natura di *extrema ratio* alla carcerazione preventiva. Sullo stesso tema va segnalata la delibera consiliare del 30 luglio 2013, che condivide la straordinaria urgenza di adottare misure volte a ridurre

il sovraffollamento carcerario attraverso modifiche alla norme del codice di rito relative all'esecuzione delle pene detentive ed a quelle in materia di misure alternative alla detenzione e di benefici penitenziari, condividendo altresì la scelta di assegnare alla Magistratura di sorveglianza il compito di vagliare prudentemente, caso per caso, la sussistenza delle condizioni per l'applicazione di misure alternative e benefici penitenziari.

L'altro pilastro dell'azione consiliare nell'anno appena trascorso ha riguardato l'impegno profuso per dare attuazione alla revisione della geografia giudiziaria avviata con la legge n. 148/2011, sostenuta con fermezza dal Ministro della Giustizia.

Com'è noto, in adempimento a quanto previsto nella legge delega, con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 7 settembre 2012 il Governo ha provveduto alla soppressione di ben 667 uffici del giudice di pace, di 220 sezioni distaccate di Tribunale e di 31 Tribunali, alla creazione del nuovo Tribunale di Napoli Nord, alla modifica territoriale dei circondari di alcuni Tribunali e delle corrispondenti Procure della Repubblica e, conseguentemente, alla modifica per gli Uffici di sorveglianza, per i distretti di Corte di Appello, per le Corti di assise di primo e secondo grado interessate dalla riforma.

Il Consiglio si è occupato delle ricadute organizzative di tale complessa modifica, soprattutto con la delibera del 23 ottobre 2013, che si è occupata delle disposizioni integrative, correttive e di coordinamento dei decreti legislativi n. 155 e 156. Il Consiglio ha favorevolmente considerato le disposizioni in tema di mobilità del personale di magistratura, volte ad ampliare la legittimazione ai tramutamenti per conseguire la più rapida ed efficace copertura degli organici degli uffici giudiziari di Napoli Nord; o le disposizioni relative alla situazione dei giudici onorari di Tribunale e dei viceprocuratori onorari operanti nelle Procure della Repubblica a seguito degli accorpamenti disposti dal d.lgs.vo n. 155/12, al fine di rimuovere

tempestivamente, mediane trasferimenti, le possibili nuove incompatibilità ingenerate nei giudici onorari dagli accorpamenti degli uffici, sì da evitare di dover rinunciare alle professionalità acquisite. Il Consiglio ha quindi evidenziato alcuni ulteriori profili problematici legati all'attuazione della riforma, sia con riguardo agli squilibri ingeneratisi nella distribuzione degli affari tra gli uffici ed i tribunali di sorveglianza per effetto degli accorpamenti intervenuti, sia con riguardo al ritardo con cui è stata definita la procedura di revisione delle piante organiche, che non ha permesso ai semidirettivi perdenti posto di concorrere ai posti semidirettivi di nuova istituzione, e che ha dunque indotto il Consiglio a richiedere la riapertura del termine di legittimazione. Sullo stesso tema, vanno ricordate la delibera del 18 aprile 2013, con cui il Consiglio ha sostanzialmente condiviso la scelta ministeriale di limitare la rideterminazione delle piante organiche ai soli uffici oggetto della revisione delle circoscrizioni, rinviando ad un momento successivo la proposta generale di riformulazione delle piante organiche a livello nazionale, sottolineando tuttavia la urgenza di realizzare un riequilibrio fra le diverse strutture giudiziarie del Paese che tenga conto dei reali carichi di lavoro degli uffici, e, per completezza, la recentissima delibera del 15.1.2014, con cui il CSM si è espresso positivamente sulla proposta ministeriale di distribuzione territoriale dei giudici ausiliari, che prevede in favore della Corte d'appello di Lecce l'attribuzione di 17 unità di tale nuova figura di giudice destinata essenzialmente allo smaltimento dell'arretrato.

Di estremo rilievo è anche la risoluzione del 3 luglio 2013, con la quale il Consiglio ha indicato ai Capi degli Uffici l'opportunità di assumere *schemi organizzativi uniformi*, determinati con riferimento all'organico dei magistrati addetti agli uffici risultanti dalle soppressioni, ed ai carichi di lavoro risultanti per ciascuno ufficio, mediante interventi tabellari urgenti, da predisporre in via anticipata rispetto alle nuove tabelle per il periodo 2014-2016, al fine di effettuare la *“ridefinizione delle sezioni, l'assegnazione dei magistrati alle*

sezioni, la posizione di eventuali magistrati in soprannumero, la designazione dei magistrati ai quali è attribuito il compito di direzione di una sezione, l'assegnazione delle sezioni ai presidenti, la formazione dei collegi giudicanti, i criteri obiettivi e predeterminati per l'assegnazione degli affari alle singole sezioni, ai singoli collegi e ai giudici, i criteri per la sostituzione del giudice astenuto, ricusato o impedito.” Si tratta di disposizioni particolarmente importanti, che indirettamente rimarcano la difficoltà in cui versano taluni tribunali di questo distretto, costretti ad operare con tabelle ferme all'anno 2006 e nella mancanza dei capi dell'ufficio: circostanza, quest'ultima, cui il Consiglio porrà rimedio in breve tempo.

In conclusione, il Consiglio ha attuato in tutti i vari aspetti la riforma della geografia giudiziaria attraverso il completamento della normativa secondaria, con grande impegno e celerità, tenendo presente sia le esigenze generali di buon funzionamento della giurisdizione sia quelle di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura poste a garanzia dello “*Stato di diritto*”.

E tuttavia in questa opera di ridefinizione normativa il Consiglio sconta taluni deficit organizzativi che rischiano sempre di rendere di dubbia efficacia la sua azione. Per quanto possa sembrare incredibile, il Consiglio non ha ancora un sistema proprio di rilevamento dei carichi di lavoro dei vari uffici, dei flussi delle sopravvenienze, della loro produttività e della produttività dei magistrati che ne fanno parte. Il secondo dato di riflessione è che i tribunali trattano la vita degli essere umani, decidono della loro libertà, del loro lavoro, della loro casa, della loro famiglia. I carichi di lavoro non sono soggetti solo al numero degli abitanti del circondario, ma a variabili sociali, economiche e criminali assai più complesse. Il lavoro del magistrato è assai difficile da misurare e certo non può essere “pesato” solo con riferimento ai numeri del fascicoli. Non tutti i fascicoli sono uguali. Un procedimento penale per guida senza patente non è uguale ad uno per violenza sessuale, o per associazione

mafiosa, o ad una causa per licenziamento. Eppure tutti risultano uguali nelle statistiche ministeriali che il Consiglio è costretto ad utilizzare, e solo l'attenzione dei capi degli uffici e dei consigli giudiziari può segnalare il dato qualitativo accanto a quello quantitativo.

Queste precisazioni sono essenziali anche per comprendere le risposte che il Consiglio sta fornendo alle esigenze poste dall'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, mediante risoluzioni e direttive che da tempo sono finalizzate non più solo a garantire la realizzazione del principio del giudice naturale (art. 25 Cost.), ma che sono volte all'esigenza di valorizzare obiettivi di "*rendimento*", da realizzare attraverso la rigorosa analisi dell'esistente e la determinazione dei risultati realizzabili, anche sulla base dei carichi di lavoro e delle risorse effettivamente disponibili. Ormai è opinione comune che l'*efficienza* della giustizia non possa fare riferimento solo a una corretta disciplina processuale ed alla sua puntuale applicazione, ma sia fortemente influenzata dai modelli organizzativi che si è in grado di attuare.

In questo spirito, il Consiglio ha preso atto della scelta del legislatore di imporre ai dirigenti degli uffici, con cadenza annuale, la programmazione dell'attività finalizzata allo smaltimento dei procedimenti civili. In sostanza, si è previsto che, una volta individuata la media di produttività anno/giudice della sezione o del settore nel periodo quadriennale precedente alla rilevazione, e tenendo presente l'effettiva presenza dei magistrati in ufficio, si stabilisca un'area di produttività alla quale occorre far riferimento. Nella logica dell'art. 37 d.l. 98/2011, dunque, i "carichi esigibili" sono i livelli di rendimento ragionevolmente preventivabili in ragione delle effettive capacità di lavoro dei singoli magistrati destinati all'ufficio cui si riferisce un determinato programma di gestione. Credo tuttavia possa lecitamente dubitarsi che le condizioni di lavoro dei magistrati ne risulteranno effettivamente migliorate, quantomeno nel breve periodo.

Passando all'esame di temi diversi da quelli dell'organizzazione territoriale giudiziaria, deve rammentarsi che il Consiglio ha accompagnato il legislatore anche su temi di diritto processuale, peraltro anch'essi in larga parte riferibili alla ricerca di una migliore efficienza della risposta giudiziaria: penso, ad es., al parere dell'11 luglio 2013, sul decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*", avente l'obiettivo di dare impulso al sistema produttivo del Paese, sul presupposto che il corretto funzionamento di un'economia di mercato non può prescindere da un sistema giudiziario che sia capace di garantire un'adeguata tutela dei diritti, un'efficace applicazione dei contratti e una tempestiva risoluzione delle controversie che insorgono tra privati, e tra questi e lo Stato, e che ha previsto misure importanti, quali il ripristino della c.d. "*mediazione obbligatoria*", nonostante la sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 24 ottobre 2012, le disposizioni in tema di conciliazione, di intervento del Procuratore generale davanti alla Corte di Cassazione, di procedimento monitorio, di semplificazione della motivazione della sentenza, e soprattutto relative alla nuova figura dell'assistente di studio a supporto delle sezioni civili della Corte di Cassazione e all'introduzione dei giudici ausiliari nella fase d'appello, che costituisce uno dei principali nodi critici del sistema giudiziario italiano.

L'esame di alcune questioni relative alla procedura di trasferimento di ufficio per motivi di incompatibilità, di sede o di funzioni, ha consentito un'ampia discussione sui rapporti intercorrenti tra la fattispecie di cui all'art. 2 O.G. e la rilevanza disciplinare della condotta del magistrato, e ciò alla luce della nuova normativa, che ha ridimensionato i poteri del Consiglio, in favore dell'intervento dei titolari dell'azione disciplinare, ferma restando la possibilità di una circoscritta attività di accertamento necessaria alla delibazione dei fatti, suscettibili appunto di assumere astrattamente rilevanza disciplinare. Non convincono però talune recenti iniziative parlamentari volte a circoscrivere

ulteriormente l'ambito di operatività dell'art. 2 OG, che si vorrebbe limitato ai soli comportamenti dei magistrati non ascrivibili a volontarietà, con contestuale ampliamento dell'ambito propria del disciplinare mediante l'introduzione di una clausola generale, non tassativamente delineata, in chiusura del decalogo degli illeciti: come dimostrano delicate vicende relative a fatti verificatesi nel limitrofo distretto della Corte d'appello di Bari, non è infatti ammissibile che quella giudiziaria, per la timidezza del potere delineato dall'art. 2, sia l'unica amministrazione non in grado di porre rimedio con tempestività ed efficacia a fatti o a comportamenti capaci di compromettere seriamente il funzionamento o la credibilità dell'istituzione; mentre l'introduzione di una clausola disciplinare generale, lungi dal costituire adeguato pendant all'ulteriore indebolimento dell'art. 2, svuoterebbe di ogni significato il principio di tipicità dell'illecito disciplinare introdotto con la riforma del 2007, cioè di un principio fortemente voluto dalla magistratura, posto a garanzia degli incolpati ed espressione della democraticità dell'ordinamento generale.

Concludo, sig. Presidente, ricordando i tanti magistrati italiani attinti da procedimenti disciplinari per ritardato deposito di provvedimenti giudiziari, il 70% dei quali opera nel settore civile, a ulteriore dimostrazione, se ce ne fosse bisogno, che il problema, per lo più, non appare ascrivibile all'ignavia di singoli ma a carenze strutturali e di sistema. Ad onta delle dimensioni del fenomeno dei procedimenti attivati dalla Procura generale presso la Cassazione, la giurisprudenza consiliare ha poi limitato le condanne ai soli fatti eclatanti, di ritardi numerosi che eccedano l'anno. Ciononostante, proprio la dimensione del fenomeno richiede a mio avviso uno sforzo accurato di definizione delle cause di giustificazione dell'illecito e dei rapporti tra il disciplinare e le valutazioni di professionalità, da perseguire anche attraverso l'introduzione di modifiche normative. Va però detto con chiarezza che, sulla via delle possibili riforme del disciplinare, non è accettabile l'idea che il

settore sia affidato ad un organo estraneo al circuito dell'autogoverno e perciò ignaro delle condizioni di lavoro in cui operano i magistrati. Così come va detto con chiarezza che non è possibile richiedere ai magistrati ulteriori sforzi soggettivi ed in particolare una maggiore produttività, poiché i dati nazionali, la comparazione con i dati degli altri Paesi, l'esperienza personale e quotidiana di ciascun magistrato, e la stessa giurisprudenza della sezione disciplinare del Consiglio mostrano che la fatica della giurisdizione s'è fatta ormai insostenibile e che ai magistrati non è possibile richiedere alcun ulteriore sforzo individuale. I magistrati italiani sono infatti gravati da nove milioni di pratiche in arretrato, e nel contempo, paradossalmente, sono tra i più produttivi in Europa, capaci di smaltire oltre un milione di procedure all'anno.

Ecco, sig. presidente, ho veramente concluso e auguro quindi a lei e ai magistrati del distretto, ai signori avvocati e al personale amministrativo tutto un proficuo e sereno anno giudiziario.

Vi ringrazio per l'attenzione.

CORTE D'APPELLO DI MESSINA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE BARTOLOMEO ROMANO

Signor Presidente della Corte di Appello,
Signor Procuratore Generale,
Signor Presidente della Corte costituzionale,
Eccellenza reverendissima,
Signora Rappresentante del Ministero della Giustizia,
Signori Rappresentanti delle Istituzioni Civili e Militari,
Signor Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati,
Signori Magistrati,
Signori Avvocati,
Dirigenti e dipendenti tutti del Distretto della Corte di Appello di
Caltanissetta,
Signore e Signori

Per la quarta – ed ultima – volta, nella qualità di rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura, ho l'onore di partecipare alle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario nei distretti di Corte d'Appello. E, su mia richiesta, sono ancora nella mia Terra: dopo Catania, Palermo, e Caltanissetta, ho il piacere di essere qui a Messina, con la soddisfazione di essere stato in tutte e quattro le Corti di Appello della Sicilia.

Ho chiesto io di potere rappresentare il Consiglio Superiore della Magistratura nel vostro Distretto poiché sono convinto che se ciascuno dei tanti, e forse troppi, siciliani che lavorano *altrove* si preoccupassero sempre di fornire il proprio contributo alla loro terra di origine, probabilmente qui la

situazione sarebbe migliore e, comunque, la coscienza di quegli uomini e di quelle donne sarebbe priva di ombre.

Ricordo con piacere che una delle prime “pratiche” delle quali mi sono occupato, appena insediato al CSM, è stata quella di rendere possibile una applicazione che rendesse meno sola la valorosa Procuratrice della Repubblica di Gela. E sono orgoglioso di avere dato il mio contributo per la nomina del Presidente Cardinale, del quale mi era personalmente noto il valore, nonché l’apprezzamento dell’intero Distretto già nel periodo di reggenza della Corte.

Ma consentitemi di sottolineare, da palermitano, come il distretto di Corte di Appello di Caltanissetta mi sia particolarmente caro, poiché la Direzione Distrettuale Antimafia di Caltanissetta ha, *ex art.* 11 c.p.p., la competenza per i reati indicati dall’art. 51 comma 3-*bis* c.p.p. che vedono come parti offese, indagati o imputati i magistrati del Distretto della Corte di Appello di Palermo. E sono fin troppo note le vicende che, da ultimo, sembrano condurre ad una rilettura di quanto *illo tempore* emerso in ordine alle stragi di Capaci e di via D’Amelio a Palermo, nelle quali persero la vita Giovanni Falcone, Francesca Morvillo e Paolo Borsellino, oltre alle loro scorte, nonché all’approfondimento di quanto avvenuto in occasione del c.d. attentato dell’Addaura; come pure sono note le delicatissime e difficili investigazioni sulla ipotizzata trattativa tra Stato e mafia, che vede interessate anche altre Autorità Giudiziarie. Da cittadino, ancor prima che da componente del CSM, non posso che augurarmi che sia fatta piena luce, naturalmente nell’assoluto rispetto di tutte le leggi che regolano l’accertamento della verità, perché questo che è ciò che noi possiamo – e dobbiamo - fare *oggi* per chi ha donato *ieri* la propria vita, anche per noi.

Come riconosciuto dal Presidente Cardinale nella sua relazione, che ho ascoltato con particolare interesse, vi è stato - anche per tali ragioni - uno sforzo per garantire la parziale copertura delle piante organiche dei magistrati

degli uffici giudicanti e requirenti della Corte di Appello di Caltanissetta. Da ultimo, ho il piacere di comunicare che la Quinta Commissione del CSM, nella seduta di giovedì 24, è giunta a formulare una proposta unanime per il conferimento dell'ufficio semidirettivo di Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Caltanissetta.

Siamo in un momento di difficile trasformazione, dominato da rigide visioni economicistiche, e comprendo bene – avendolo sostenuto in *Plenum* in occasione del parere reso con delibera consiliare del 25 luglio 2012 sullo schema di decreto legislativo recante la “*Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero*” – che non sempre si sono tenute in conto le giuste esigenze di territori, quali quelli siciliani, nei quali la presenza “di prossimità” dello Stato si giustifica per la feroce invasività della criminalità organizzata; e certo, per il Distretto di Caltanissetta, rappresenta una dolorosa amputazione l'eliminazione del Tribunale di Nicosia.

Come pure comprendo che possano ravvisarsi criticità nella proposta di determinazione delle piante organiche degli uffici giudiziari di primo grado del Ministero della Giustizia, in relazione alla quale il richiesto parere del Consiglio Superiore della Magistratura deve essere particolarmente attento, poiché prevede - per il vostro Distretto – una severa riduzione di Giudici e di Pubblici Ministeri.

Sono certo che il Consiglio Superiore della Magistratura farà, in proposito, quanto possibile, nei limiti delle proprie competenze e nel quadro delle sue complesse attività, che qui non posso, per evidenti ragioni di sintesi, neppure richiamare, limitandomi a consegnare al Presidente Cardinale, anche nella mia specifica funzione di Direttore, l'ampia *Relazione sull'attività svolta dal C.S.M. dal 1° gennaio al 30 novembre 2012 per l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2013*, predisposta – anche quest'anno – dall'Ufficio Studi e Documentazione.

Vorrei, però, porre specifica attenzione a due profili che mi sembrano particolarmente significativi, nello sviluppo dell'attività consiliare e nella stessa vita della nostra democrazia, forse anche per la mia formazione accademica di professore di diritto penale e per la mia esperienza forense quale avvocato penalista: l'avvio delle attività didattiche della Scuola Superiore della Magistratura e la delicata situazione dei nostri istituti penitenziari.

Per quel che concerne, innanzitutto, le attività di avviamento della Scuola, sia sul versante dei corsi residenziali di formazione iniziale - che costituiscono una novità introdotta dal d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26, poi modificato dalla legge 111/2007 - che nelle già conosciute attività di aggiornamento professionale, segnalo come sia particolarmente importante un operativo e consensuale riparto di competenze, tra CSM e Scuola, che eviti sovrapposizioni o, all'opposto, vuoti di disciplina.

Al riguardo, il *Plenum*, con delibera del 13 giugno 2012, ha adottato il nuovo regolamento per il tirocinio dei magistrati ordinari, mentre con delibera del 14 giugno 2012 ha approvato le direttive generali per il tirocinio dei MOT nominati con D.M. 8 giugno 2012. In tale ultimo caso, il CSM ha ritenuto di definire un catalogo dettagliato di "argomenti" di approfondimento teorico-pratico, sui quali si dovranno svolgere i corsi presso la Scuola, in base ad una lettura ampia del termine "materie", utilizzato dal legislatore, altrimenti riduttivamente coincidente con le materie di studio.

Tali atti hanno certamente costituito il primo utile risultato della comune riflessione svolta nell'ambito del c.d. "tavolo tecnico", istituito, con risoluzione del 25 gennaio 2012 (integrata il successivo 4 aprile 2012), proprio al fine di gestire e disciplinare la fase di passaggio delle funzioni formative dal C.S.M. alla Scuola Superiore della Magistratura.

Con delibera del 25 luglio 2012, il C.S.M. ha dunque adottato le linee programmatiche relative alla formazione permanente per il 2013. Accanto alle

tematiche prioritarie, tra le quali assumono rilievo le competenze linguistiche ed il diritto europeo, sono stati fissati alcuni principi fondamentali, tra i quali: la formazione e l'autoformazione dei magistrati; il pluralismo culturale e l'apertura a saperi diversi; la necessità di una formazione non "autoreferenziale"; l'obiettivo dell'omogeneità territoriale della formazione; la cultura comune della giurisdizione penale e l'impiego di metodologie didattiche al passo con le nuove tecnologie.

E con ulteriore delibera del 24 ottobre 2012, l'Assemblea Plenaria è intervenuta a regolare il rapporto di collaborazione tra Consiglio Superiore della Magistratura e Scuola Superiore della Magistratura nel settore della formazione internazionale.

Il percorso è ancora lungo e tortuoso, ma il viaggio è proficuamente iniziato; e sono certo che la Scuola valorizzerà la ventennale esperienza consiliare in materia.

L'altro tema che voglio indicare alla vostra attenzione in questa solenne occasione è costituito dalla preoccupante situazione carceraria italiana, come descritta dallo stesso Ministro della Giustizia nella *Relazione sulla amministrazione della Giustizia nell'anno 2012*, e nella connessa *Nota sintetica*, entrambe consultabili nel sito del Ministero. Trattandosi di fatti tristemente noti, mi limito a rammentare come la capienza massima dei nostri Istituti sia stata grandemente superata, e come quasi la metà dei detenuti siano ancora in attesa di un giudizio, addirittura di primo grado.

Certo, le responsabilità maggiori della gravissima situazione attuale sono delle forze politiche, che non hanno predisposto rimedi strutturali, quali quelli di una decriminalizzazione o depenalizzazione (peraltro, difficile per il timore che l'opinione pubblica la possa intendere come una via all'impunità diffusa) o, all'opposto, di una piena ed integrale attuazione del "Piano Carceri" (che invece trova il freno nella limitatezza delle attuali risorse economiche). E tutti sanno che il Parlamento non è stato prevalentemente

orientato ad adottare provvedimenti contingentemente deflattivi come l'amnistia (resa tuttavia difficile dalla maggioranza qualificata richiesta dall'art. 79 della Costituzione, come riformato nel 1992), e neppure ad approntare serie riforme che limitassero il ricorso alla custodia cautelare in carcere o che ampliassero il ricorso a misure alternative alla detenzione. Del pari, sono a tutti note le frequenti sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; come pure lo sono, purtroppo, i numerosi suicidi o gli ancor più estesi episodi di autolesionismo avvenuti nei nostri Istituti penitenziari.

Ma io credo che le altrui lacune non possano in alcun modo evitare una riflessione su cosa possiamo fare *noi*, per limitare la gravità di un altrimenti immobile *status quo*. Pertanto, mi sembra particolarmente significativo quanto segnalato dal Procuratore della Repubblica di Milano con circolare del 15 gennaio 2013, con la quale – traendo spunto dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'8 gennaio 2013 (Torreggiani e altri contro Italia) sul sovraffollamento carcerario – si è testualmente dichiarato «certo che tutti i magistrati della Procura della Repubblica di Milano terranno nel massimo conto, sia in tema di misure cautelari che in fase di esecuzione, gli auspici della Corte». Del resto, che il carcere debba costituire l'*extrema ratio* dovrebbe essere patrimonio comune degli avveduti giuristi contemporanei, i quali potrebbero anche ben sapere che (specie all'estero) il diritto penale non coincide, puramente e semplicemente, con il ricorso alla pena detentiva; e che la custodia cautelare (soprattutto se in carcere) dovrebbe rappresentare comunque un caso-limite.

La consapevolezza del precetto costituzionale per il quale «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato» (art. 27, comma 3, Cost.), ma anche (per le conseguenze in materia di custodia cautelare) l'affermazione che «l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva» (il,

sotto tale profilo, negletto, art. 27, comma 2, Cost.), nonché la conoscenza del mutato panorama sovranazionale (penso soprattutto all'art. 3 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo), dovrebbero imporre - a tutti - comportamenti conseguenti. Voglio al riguardo ricordare che il CSM, per quel che poteva, nella delibera del 4 maggio 2011, ha istituito una Commissione Mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza, la cui relazione è consultabile nel sito *internet* del CSM.

In tale materia mi sembra di rintracciare confortanti indicazioni nella relazione del Presidente Cardinale, il quale riferisce della positiva opera del Tribunale di Sorveglianza di Caltanissetta, che ha, rispetto all'anno precedente, eliminato un maggiore numero di affari, con un tempo medio di definizione che si è mantenuto al di sotto del limite temporale di 60 giorni dalla data di arrivo dell'istanza. Questo è molto importante, considerato anche che i tempi di attesa sono enormemente dilatati per chi ha molto tempo a disposizione, ma - per contraltare - lo spende in spazi angusti e ristretti: ed un solo giorno di ritardo può indurre ai tragici gesti ai quali ho accennato.

Anche la situazione penitenziaria mi sembra, nel vostro Distretto, meno grave che in altre realtà, con Case circondariali più in sofferenza (Caltanissetta ed Enna), altre in condizioni migliori (Gela, Nicosia, Piazza Armerina) e, per fortuna, con l'Istituto Penale per Minorenni di Caltanissetta che rispetta gli *standard* che gli sono propri.

Certo, il numero e la durata dei procedimenti civili e penali, che rappresentano il vero punto debole della giustizia italiana, con ben nove milioni di procedimenti "di lungo corso", e gli stessi dati contenuti nella relazione del Presidente Cardinale per il Distretto di Corte di Appello di Caltanissetta, non inducono a facili ottimismo.

Ma vedo qui la voglia e le energie per contrastare il diffuso malcostume della rassegnazione lagnante, dell'inevitabile previsione di un esito infausto, che considero il peggior difetto italiano, e siciliano in particolare.

Sono certo che tutti i Magistrati, con il contributo fondamentale ed ormai irrinunciabile della magistratura onoraria, coadiuvati dai Dirigenti e dipendenti che qui operano, e con l'essenziale ed insostituibile apporto dell'Avvocatura, sapranno migliorare, per quanto possibile, lo stato della Giustizia in questo giovane, ma prestigioso Distretto.

E sono certo che il Consiglio Superiore della Magistratura sarà fino in fondo al vostro fianco, adempiendo con scrupolo e passione civile ai propri alti compiti istituzionali.

CORTE D'APPELLO DI MILANO

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE ANGELANTONIO RACANELLI

Signor Presidente, signor Procuratore Generale, Eminenza, signori colleghi della Corte e degli altri uffici del Distretto, signori magistrati onorari, signori rappresentanti delle istituzioni, signori avvocati, signori funzionari ed impiegati degli uffici giudiziari, ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, signore e signori (vedo presenti anche il sig. Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione ed i giudici costituzionali avv. Frigo e professoressa Cartabia), desidero rivolgere a voi tutti il saluto del Consiglio Superiore della Magistratura che ho l'onore di rappresentare in questo distretto.

Mi si consenta di cominciare le mie riflessioni con una citazione di Papa Benedetto XVI che riferisce di “ una piccola narrazione tratta dalla Sacra Scrittura. Nel Primo Libro dei Re si racconta che al giovane re Salomone, in occasione della intronizzazione, Dio concesse di avanzare una richiesta. Che cosa chiederà il giovane sovrano in questo momento? Successo, ricchezza, una lunga vita, l'eliminazione dei nemici? Nulla di tutto questo egli chiede. Domanda invece: “Concedi al tuo servo un cuore docile, perché sappia rendere giustizia al tuo popolo e sappia distinguere il bene dal male”: è questo l'auspicio che rivolgo a tutti gli operatori del mondo della giustizia qui presenti.

Rivolgo il mio convinto ossequio al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano ed il modo migliore per farlo è quello di citarne le parole: in più occasioni il nostro Presidente della Repubblica ha affermato la necessità di “equilibrio e rispetto” nei rapporti tra i vari poteri dello Stato, equilibrio e rispetto che sono indispensabili “nel rapporto tra chi è costituzionalmente deputato ad esercitare il controllo di legalità e ha

specificamente l'obbligo di esercitare l'azione penale e chi è chiamato, nel quadro istituzionale e secondo le regole della Costituzione, a svolgere funzioni di rappresentanza democratica e di governo”.

Nella mia qualità di componente del Consiglio Superiore della Magistratura e quindi dell'organo costituzionalmente chiamato a tutelare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e di ciascun magistrato non posso in questa sede tacere lo sconcerto e la preoccupazione che hanno destato reiterate dichiarazioni provenienti da autorevoli esponenti delle istituzioni che indubbiamente ledono il prestigio e l'indipendente esercizio della giurisdizione. Non è possibile tacere, specie in questo palazzo di giustizia, dove abbiamo assistito anche a manifestazioni che hanno enfatizzato una impropria contrapposizione tra potere legislativo e potere giudiziario: d'altronde è significativo che in questa consiliatura, in adesione all'orientamento del Capo dello Stato ed in seguito alla modifica dell'art. 21 bis del regolamento interno, il Consiglio ha approvato solo due pratiche a tutela ed entrambe riguardavano vicende giudiziarie svoltesi in questo distretto.

L'istituto delle pratiche a tutela è un istituto non solo costituzionalmente legittimo ma anche doveroso. Tutto si può discutere: modalità, procedure dell'istituto ma quello che non può essere messo in discussione è la possibilità per il Consiglio di intervenire in tale materia sulla base della Costituzione e del c.d. potere di esternazione del Consiglio che, pur non risultando codificato dalla legge istitutiva, rappresenta comunque un connotato di carattere generale degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale.

Anche sul punto richiamo e condivido le affermazioni del Presidente della Repubblica che nella seduta dell'Assemblea Plenaria del 23 luglio 2007 ha affermato in ordine alle cosiddette “pratiche a tutela che non si può dimenticare che l'intervento del Consiglio si giustifica quando è insostituibile

per tutelare il prestigio e la credibilità dell'Istituzione giudiziaria nel suo complesso ed è solo mirato a reagire ad attacchi e azioni denigratorie, chiaramente tendenti a mettere in dubbio l'imparzialità dei magistrati oppure ad insinuare la loro soggezione a condizionamenti politici o di altra natura". E sempre il Presidente della Repubblica nella seduta del 14 febbraio 2008 ha autorevolmente ammonito che "chi svolge attività politica non solo ha il diritto di difendersi e di esigere garanzie quando sia chiamato personalmente in causa, ma non può rinunciare alla sua libertà di giudizio nei confronti di indirizzi e provvedimenti giudiziari. Ha però il dovere di non abbandonarsi a forme di contestazione sommaria e generalizzata dell'operato della magistratura e deve liberarsi dalla tendenza a considerare la politica in quanto tale, o la politica di una parte, bersaglio di un complotto da parte della magistratura".

Se un'osservazione può essere fatta è che non sempre (ma è una mia opinione personale) in passato i magistrati sono stati tutelati. Bisogna evitare anche solo il sospetto di un doppio-pesismo: tutti i magistrati, ricorrendone i presupposti, devono essere tutelati, qualunque sia la fonte dell'attacco, da qualunque parte politica provenga a prescindere dalle valutazioni che ciascuno di noi può avere sul merito delle indagini o delle ipotesi accusatorie.

I magistrati vanno difesi non perché si condividono le ipotesi accusatorie o le decisioni (che saranno valutate nelle sedi processuali competenti) ma perché il principio della separazione dei poteri è un principio fondante dello Stato di diritto e della nostra Costituzione, fermo restando il diritto di ciascun cittadino, specie se imputato o condannato di criticare anche aspramente i provvedimenti giudiziari, con i limiti sopra ricordati.

Siamo al termine della consiliatura e questa è anche l'occasione per fare un breve bilancio.

Mi soffermerò in questo breve intervento su alcuni aspetti particolarmente meritevoli di riflessione.

E' sicuramente necessario riformare l'attuale sistema di autogoverno, a partire dal sistema elettorale: se non proponiamo noi soluzioni saremo costretti a subire iniziative esterne.

Il nostro sistema di autogoverno ha indubbiamente notevoli meriti ma presenta anche notevoli punti di criticità che, peraltro, sono evidenti a tutti: è sufficiente non voler chiudere gli occhi e seguire con attenzione le vicende consiliari.

Mi riferisco ad un fenomeno che esiste e che non può essere negato: le degenerazioni del correntismo. All'interno della magistratura se ne discute da tempo ma mentre finora c'era qualcuno che diceva che il fenomeno non esisteva e qualcun'altro che diceva che esisteva ma che riguardava solo gli altri, mentre soltanto pochi ne affermavano l'esistenza, ora la consapevolezza sulla sua esistenza è più diffusa. E' necessario evitare anche il semplice sospetto che il criterio dell'appartenenza correntizia possa giocare un ruolo nelle nomine: il problema c'è e riguarda tutti. Nessuno può tirarsi fuori anche se ovviamente diversi sono i livelli di responsabilità, direttamente proporzionali al peso ed alla forza che i diversi gruppi associativi hanno rivestito negli ultimi anni all'interno del Consiglio. E' necessario trovare soluzioni anche perché l'ormai totale trasparenza dell'attività consiliare consente a ciascun magistrato di seguire e controllare tutto ciò che viene fatto nella sede centrale del governo autonomo.

Numerose sono le vicende che rappresentano l'emblema di un certo malfunzionamento del Consiglio e quindi anche delle accuse, che, al di là talvolta di toni eccessivi, vengono dalla base dei magistrati e risultano tutto sommato giustificate dalle condotte del Consiglio.

In alcuni casi la forza dei numeri, che non necessariamente corrisponde alla forza delle argomentazioni e delle ragioni giuridiche, rischia di produrre decisioni illegittime.

Personalmente da sempre sostengo la necessità di una riduzione degli spazi di discrezionalità del Consiglio, specie nella nomina dei direttivi e dei semidirettivi attraverso l'introduzione di una normativa secondaria più stringente, che consenta anche un controllo giurisdizionale più efficace ma purtroppo recenti decisioni del Consiglio in materia di normazione secondaria vanno nella direzione opposta.

Strettamente collegata a quest'aspetto è anche la questione del rispetto del giudicato amministrativo: in alcune circostanze ciò non si è verificato, anche sulla base di una non condivisibile concezione quasi sovrana del Consiglio manifestata da alcuni componenti. D'altronde è stata la stessa Corte Costituzionale che in sede di conflitto di attribuzioni sollevato dal Consiglio Superiore della Magistratura in passato ha ribadito il principio della effettività della tutela affidata alla funzione giurisdizionale che rappresenta una garanzia indefettibile per ciascun magistrato e per la sua indipendenza anche nei confronti del Consiglio Superiore.

Se non cambiamo molte cose, rischiamo tutti di finire travolti dall'onda della protesta e del malcontento.

Anche nell'anno appena trascorso vi sono state decisioni del Consiglio in cui è mancato, almeno secondo la mia interpretazione, il rispetto delle regole proprio da parte di quanti si dichiarano a parole paladini della legalità, anzi sarebbe più esatto dire gli unici paladini della legalità. Mi riferisco a decisioni in materia di collocamento fuori ruolo alla luce delle nuove disposizioni primarie in materia di fuori ruolo e della recente normativa secondaria approvata dal Consiglio Superiore della Magistratura, normativa secondaria la cui approvazione è stata da più parti rivendicata come importante risultato di questa consiliatura e come significativo argine contro le c.d. "carriere parallele".

Non entro nel dettaglio delle singole vicende ma mi limito ad osservare che ancora una volta le regole si applicano per alcuni e si interpretano per altri.

Ormai da alcuni anni, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, siamo costretti a prendere atto dello stato comatoso nel quale versa la giustizia. Molteplici sono le cause e molteplici le possibili soluzioni.

Ho ascoltato con molto interesse la dettagliata relazione del Presidente dr. Canzio, ricca di proposte e di suggerimenti.

Sicuramente apprezzabili i miglioramenti quantitativi e qualitativi dell'attività giudiziaria nel distretto di Milano, così come emergono dai dati contenuti nella relazione.

La responsabilità del buon funzionamento della giustizia, nel nostro assetto costituzionale, è affidata al binomio CSM - Ministro della Giustizia.

Ridare efficienza e credibilità al servizio giustizia è l'auspicio che viene dalla stessa magistratura e richiede una corretta assunzione di responsabilità, di fronte al Paese, a partire dal Consiglio ma è una assunzione di responsabilità che si chiede anche al Ministro della Giustizia, nostro interlocutore diretto e suo tramite al Governo e al Parlamento.

La sola rivendicazione di maggiore produttività degli uffici giudiziari e dei magistrati italiani appare sempre più insufficiente e smentita dai dati nazionali e dalla comparazione con i dati degli altri Paesi che attestano la buona produttività dei singoli magistrati italiani, pur a fronte di un ridotto "tasso di liquidazione dell'arretrato" per cause risalenti a disfunzioni dell'intero sistema giudiziario. Non è accettabile che i ritardi del servizio giustizia siano addebitati alla magistratura: ciò non è vero, come testimoniato dai dati sulla produttività dei magistrati che spesso lavorano in condizioni indicibili e con carichi di lavoro ormai inesigibili. Il sistema continua a reggere grazie soprattutto alla buona volontà di tutti gli operatori

del settore. Non posso tacere la condizione di grave difficoltà che vive per molteplici ragioni anche il personale amministrativo.

Una riflessione che considero importante deve riguardare anche la questione del divieto di ultradecennalità nell'esercizio delle medesime funzioni. Anche la magistratura associata deve avere il coraggio di fare autocritica: la temporaneità nell'esercizio delle medesime funzioni è stato un cavallo di battaglia di alcune componenti della magistratura associata, recepito prima nella normativa secondaria del Consiglio Superiore e poi dal legislatore in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario. Occorre riflettere sulla questione in modo laico, senza pregiudizi e idee precostituite: vi sono diversi elementi da valutare. Bisogna monitorare quello che è successo in questi anni per valutare la necessità di eventuali interventi modificativi, rimettendo eventualmente in discussione il principio del divieto di ultradecennalità come principio assoluto ovvero rendendo meno rigida la previsione normativa del limite di permanenza in una funzione ovvero riducendo le funzioni per le quali applicare il principio del limite di permanenza massima.

Peraltro, recenti scelte legislative sembrano voler puntare sempre di più sulla specializzazione, scelta che appare contraddittoria con il divieto dell'ultradecennalità.

Sul fronte del processo penale, finalmente non si parla più di proposte di modifica ordinamentale (tipo separazione delle carriere tra giudici e p.m., sdoppiamento del Consiglio Superiore etc...): l'inefficienza e la durata irragionevole del processo penale non dipendono certo dall'attuale assetto ordinamentale.

L'attuale assetto costituzionale della magistratura costituisce un punto imprescindibile: d'altronde le prospettate riforme costituzionali ed ordinamentali non ridurrebbero di un solo giorno la durata dei processi.

Le soluzioni per il superamento dell'attuale crisi della giustizia e del processo penale (attualmente siamo alla paralisi, con il rischio di una vera e propria implosione) vanno cercate in interventi di più basso, ma non meno importante, profilo e cioè sul fronte di modifiche/integrazioni al codice di rito e alle norme sostanziali (penso ad interventi di depenalizzazione, ad interventi in materia di prescrizione, di abuso del processo, di notifica degli atti, di processo agli imputati irreperibili etc...).

Ma prima di affrontare in maniera più specifica proposte concrete di modifiche o integrazioni è necessario anche prendere atto che la crisi del processo penale è ormai strutturale: vi è una differenza sempre più marcata tra domanda ed offerta di giustizia, tra il numero dei procedimenti e la capacità di risposta da parte dell'organizzazione giudiziaria. Bisogna prendere atto che l'attuale struttura, con le attuali normative sostanziali e processuali, non è assolutamente in grado di far fronte alla domanda di giustizia.

Appare ovvio premettere che sono necessarie maggiori risorse finanziarie da destinare al settore giustizia (le riforme a costo zero sono una mera illusione, come le esperienze passate ci devono avere ormai insegnato) per interventi sul piano dei mezzi e delle strutture. Penso ai numerosi casi nei quali le udienze vengono interrotte e non possono proseguire nelle ore pomeridiane per la mancanza di personale amministrativo.

E' inutile illudersi: un miglior funzionamento della giustizia penale richiede necessariamente maggiori stanziamenti.

Quest'anno ricorre il 250 esimo anniversario della pubblicazione del libro "Dei delitti e delle pene" del giurista e filosofo milanese Cesare Beccaria: in quel libro è possibile trovare riflessioni e suggerimenti per risolvere alcuni dei problemi ancora oggi oggetto di discussione. A proposito, ad esempio, della necessità di intervenire efficacemente sulla durata dei processi Beccaria scriveva: "La prontezza delle pene è più utile, perché quanto è minore la distanza del tempo che passa tra la pena ed il misfatto,

tanto è più forte e durevole nell'animo umano l'associazione di queste due idee, delitto e pena, talchè si considerano uno come cagione e l'altra come effetto necessario immancabile”.

Nell'anno appena trascorso è stata attuata la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ma non si possono tacere le perplessità che la realizzazione concreta dell'intervento ha suscitato, perplessità dovute in particolare ad alcuni criteri discutibili contenuti nella legge delega.

Ho considerato discutibile il metodo adottato, discutibili i criteri guida individuati e le modalità di attuazione perché ancora una volta si è proceduto con la logica del taglio lineare che può forse- ma anche questo è discutibile- aiutare a conseguire obiettivi di risparmio finanziario ma non favorisce certo l'ormai necessario recupero di efficienza del sistema giudiziario. Sarebbe stato necessario usare il bisturi e non l'accetta. Sono stati commessi alcuni evidenti errori: penso, ad esempio, all'ingiustificato trasferimento del territorio di Rho da Milano a Busto Arsizio: errore al quale si è posto rimedio proprio ieri con un decreto ministeriale correttivo.

Ma ormai siamo di fronte ad una legge dello Stato ed il compito di noi tutti è quello di contribuire, ciascuno per la propria parte di competenza, ad applicarla.

Un problema sul quale occorre riflettere è anche il rapporto tra procedimenti disciplinari (specie quelli per ritardi nel deposito dei provvedimenti) e valutazioni di professionalità che, non dimentichiamolo, rappresentano un momento significativo nel sistema del governo autonomo della magistratura. Occorre impedire ogni sorta di automatismo tra i due differenti piani di valutazione. Vi è una differenza fondamentale tra valutazione disciplinare e valutazione di professionalità: in sede di valutazione di professionalità i controlli devono essere di sintesi e a consuntivo mentre lo strumento disciplinare riguarda fatti specifici e determinati e non valutazioni di insieme. Non è possibile ignorare il carico di

lavoro che grava mediamente su ciascun magistrato, carico di lavoro che, in determinate sedi e per determinate funzioni, può sicuramente essere definito inesigibile.

Vorrei infine fare un breve cenno al problema del sovraffollamento delle carceri: un problema drammatico che deve essere affrontato. Le recenti misure decise dal Governo rappresentano un tentativo nell'immediato di restituire dignità al pianeta carcere, pur determinando problemi operativi di non poco conto, vista la difficile situazione degli uffici di sorveglianza e pur sollevando notevoli perplessità sul merito di alcune misure. Mi riferisco, ad esempio, in particolare alle modifiche in tema di liberazione anticipata che rappresentano una forma di indulto più o meno mascherato, del quale possono beneficiare anche detenuti condannati per gravi reati di criminalità organizzata (e mi riferisco anche a detenuti soggetti al regime del 41 bis, detenuti per i quali non vi è certamente un problema di sovraffollamento): viene sempre più messo in crisi il principio della certezza della pena.

Perplessità dal punto di vista tecnico suscitano anche alcune proposte di modifica dell'attuale disciplina delle misure cautelari personali attualmente all'esame del Parlamento.

So di non essere forse politicamente corretto, ma dobbiamo avere il coraggio di sfatare un luogo comune secondo cui il sovraffollamento in Italia deriva da una legislazione troppo rigorosa (sia sostanziale che esecutiva) perché è vero esattamente il contrario. Fermo restando il rispetto dei principi costituzionali in materia e la necessità di garantire ai detenuti un trattamento rispettoso della loro dignità di esseri umani, non possiamo non rilevare che in Italia le carceri sono sovraffollate perché sono troppo poche. Secondo dati di EUROSTAT l'Italia ha il più basso numero di detenuti rapportato alla popolazione rispetto a tutti i principali paesi europei. Premesso che occorre riformare il sistema delle pene, occorre investire di più e meglio nell'edilizia carceraria, differenziando le modalità di applicazione delle pene detentive,

evitando lo scandalo di strutture esistenti che non vengono utilizzate per i più vari motivi e soprattutto garantendo condizioni di vita all'interno delle carceri degne di un paese civile e quindi rispettose della dignità dei detenuti.

Si parla di indulto ma un indulto senza interventi strutturali sul processo e sulla pena servirebbe solo a rinviare nel tempo il problema e farebbe ancora una volta girare a vuoto la macchina della giustizia, come dimostrato da recenti esperienze.

Se proprio indulto deve essere, che sia accompagnato da un'amnistia con calibrate limitazioni oggettive e soggettive.

Ho il piacere di chiudere questo mio intervento con le parole che Papa Giovanni Paolo II ebbe modo di pronunciare nell'ormai lontano 2000 in occasione di un incontro con i magistrati italiani: parole sempre attuali: "...in gioco è sempre il rapporto tra verità e umanità. La verità che il giudice è chiamato ad appurare ha a che fare non con puri accadimenti e fredde norme, ma con l'uomo concreto, segnato forse da incoerenze e debolezze, ma dotato sempre della dignità insopprimibile derivante dall'essere immagine di Dio. Anche la sanzione penale nella sua natura e nella sua applicazione deve essere tale da garantire la tanto giustamente invocata sicurezza sociale, senza peraltro colpire la dignità dell'uomo, amato da Dio e chiamato a redimersi se colpevole".

Vi ringrazio per l'attenzione ed auguro a tutti buon lavoro!.

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE ANNIBALE MARINI

Un saluto fervido e grato ai due padroni di casa di questa cerimonia inaugurale che si tiene significativamente in una sala che ricorda come l'avvocatura napoletana rappresenti un capitolo non secondario della storia del nostro Paese al quale dobbiamo guardare con ammirazione e rispetto.

Fuor di metafora, i due padroni di casa ai quali mi riferisco sono la magistratura e l'avvocatura che ho sempre ritenuto egualmente necessarie alla vita stessa della giurisdizione.

Non sono io a dirlo, ma è la Costituzione a definire la difesa, e cioè l'attività dell'avvocato, diritto inviolabile in ogni stato e grado del giudizio. Ed è, poi, la storia a ricordarci che nei paesi in cui l'attività difensiva è una semplice parodia, diventa una tragica parodia anche la giurisdizione.

Mi piacerebbe che in futuro accanto a Lei, caro Presidente, sedesse il rappresentante dell'Avvocatura per significare che Avvocatura e Magistratura non sono due mondi separati, ma sono partecipi, pur nella diversità delle loro toghe, di un unico, esaltante destino. E passo al mio intervento premettendo ma soprattutto promettendo di non superare i limiti di tempo che mi sono stati assegnati.

Uno dei principali meriti del Consiglio che oggi ho l'onore di rappresentare è stato il contributo ad una riforma che senza alcuna enfasi può definirsi epocale.

Si tratta cioè della riforma di quelle circoscrizioni giudiziarie che risalivano ad un remoto passato della nostra storia e riflettevano, pertanto, condizioni socio-economiche da tempo definitivamente scomparse.

Si pensi, per non restare nel vago, all'evoluzione dei trasporti extraurbani che ha ridotto e talora annullato le distanze tra le città e di

conseguenza reso non più giustificabile sul piano economico-funzionale la sopravvivenza di uffici al servizio di comunità di sempre più ridotte dimensioni. E, tra gli altri, il pensiero corre ai piccoli tribunali, ma non soltanto ad essi.

Ho parlato di contributo dato dal Consiglio alla nuova geografia giudiziaria, perché ogni riforma, specie nel campo della giustizia, ha, e non può non avere, più padri nel senso che viene alla luce solo se è voluta ed in quanto sia voluta da quel complesso ed articolato sistema che va sotto il nome di “pianeta giustizia”. E così è stato di questa riforma che è il risultato dell’azione sinergica di Parlamento, Governo, Consiglio Superiore, Magistratura associata e Avvocatura che è poi la categoria che ha il maggior numero di presenze nel nostro Parlamento.

È vero che contro questa riforma si sono levate e continuano a levarsi voci critiche e proposte abrogative da parte di coloro, e non sono pochi, che subiscono la pressione e la protesta di, pur legittimi, interessi localistici e di gruppo.

Ed è vero che si è tentato di aggirarla, come ha bene evidenziato un recente fondo di uno dei più importanti quotidiani, con un semplice espediente nominalistico consistente nel ribattezzare quali sezioni distaccate i tribunali destinati ad essere soppressi.

Ma non mancano autorevoli e recenti segnali che inducono a ritenere che la riforma non sarà annacquata, come è accaduto per altre riforme, da ritocchi di vario genere.

E va in questa direzione la recente proposta, avanzata in un articolato dibattito consiliare, di una revisione delle piante organiche quale necessaria integrazione della mutata geografia giudiziaria.

Ho voluto ricordare il nuovo assetto dato alle circoscrizioni giudiziarie per due ragioni apparentemente diverse ma, a ben riflettere, convergenti.

La prima, ricordata dal Primo Presidente e sulla quale, pertanto, non mi soffermerò riguarda la funzionalità e, sotto certi aspetti, la stessa sopravvivenza degli uffici giudiziari di Napoli.

Mi riferisco all'istituzione del nuovo Tribunale di Napoli-Nord.

E se si ha riguardo alle dimensioni che assume in questa città, tra le più belle del mondo, il triste fenomeno della criminalità organizzata e si considera il carico insopportabile del suo contenzioso giudiziario, si deve concludere che quello che è stato fatto a Napoli nel campo degli uffici giudiziari non è una liberalità dovuta alla pur incisiva presenza e alla costante azione di due valorosi componenti napoletani del nostro Consiglio, ma l'adempimento di un dovere inderogabile da parte dell'intera comunità nazionale.

Si attende in questi giorni l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un decreto correttivo che risolva la problematica relativa alla disciplina sulla competenza penale e precisi l'ambito di operatività dell'Ufficio Speciale.

Sarà comunque impegno dell'Organo di governo autonomo completare quanto prima la copertura dei posti direttivi, semidirettivi e orizzontali per assicurare la piena funzionalità del nuovo polo giudiziario di Napoli Nord, mentre vivo e pressante è l'auspicio dell'adeguamento del personale amministrativo, il cui ausilio è indispensabile per il buon funzionamento delle nuove strutture.

Non va, poi dimenticato, e si tratta della seconda ragione del mio iniziale riferimento alla riforma delle circoscrizioni, che essa è una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per attuare il principio costituzionale della ragionevole durata del processo, principio la cui violazione ha comportato in passato e continua a comportare nel tempo presente, unitamente all'intollerabile e inumana condizione delle nostre carceri, ricorrenti e reiterate condanne del nostro Paese da parte della Corte Europea

dei diritti dell'uomo. Condanne che sono ben note al nostro legislatore che si è limitato ad eseguirle senza tuttavia provvedere ad eliminarne le cause.

In proposito, talune considerazioni mi sembrano necessarie. La prima riguarda l'infondatezza dell'opinione corrente che valuta la ragionevole durata del processo in termini esclusivamente economicistici ravvisando nella sua violazione uno dei principali ostacoli agli investimenti nel nostro Paese e, quindi, in definitiva una delle cause della nostra crisi economica. Non intendo certo contestare che si tratta di una opinione che ha un suo fondamento di verità, anche se non mi sentirei di sottoscrivere taluni calcoli matematico-finanziari che individuano con assoluta precisione la perdita di PIL causata dalle disfunzioni giudiziarie.

Quella che mi preme comunque sottolineare è la dimensione personale del cennato principio (della ragionevole durata del processo), che ha riguardo essenzialmente alla tutela della persona, venendo in proposito in considerazione quei diritti inviolabili della persona riguardati dagli artt. 2 e 3 Cost.

Un attento ed autorevole studioso del processo civile ha affermato che “un processo che si trascina per lungo tempo diventa un comodo strumento di minaccia e di pressione, un'arma formidabile nelle mani del più forte per dettare all'avversario le considerazioni di resa”. E si può aggiungere che la possibilità di agire garantita dall'art. 24, 1° co. Cost. non si esaurisce e non può esaurirsi nella facoltà di accesso alle Corti, ma è intimamente collegata alla necessità di rendere effettiva e concreta la tutela giurisdizionale dei diritti. Sul fronte del processo penale è, poi, sufficiente richiamare l'insegnamento della Corte Europea la quale ha attribuito un'importanza decisiva al canone della ragionevole durata del processo avuto riguardo alla sua ratio che è quella di evitare che una persona resti troppo a lungo soggetta al processo che è di per sé una pena o, all'opposto, che, nei Paesi che l'ammettono, si possa

prescrivere l'azione penale pregiudicando in tal modo il principio costituzionale dell'effettività della tutela giurisdizionale.

Ma ancora più significativo nel senso indicato è l'art. 111 Cost. ed in particolare la nozione di giusto processo in esso contenuta e intimamente collegata al principio della ragionevole durata del processo. In altre parole, la norma costituzionale ci viene a dire che processo giusto è quello e solo quello che ha una ragionevole durata.

E se, come ritengo, il processo non può per definizione non essere giusto, essendo il processo ingiusto la negazione stessa del processo, la ragionevole durata viene ad identificarsi con lo stesso processo.

Sicché, un processo che dura, e purtroppo non si tratta di ipotesi solo teorica, venti o trenta anni, è un non processo, è qualcosa che del processo ha solo l'apparenza. E lo Stato deve essere condannato per non avere accordato con la celebrazione del processo quella giustizia che gli veniva richiesta e che in quanto Stato era suo dovere accordare.

Mi sembra allora chiaro che responsabile della denegata giustizia sia principalmente, anche se non esclusivamente, lo Stato che pur potendolo fare non ha eliminato le effettive cause dei ritardi giudiziari. Mi riferisco, a puro titolo esemplificativo, ad una radicale rivisitazione dei gradi di giudizio allo stato articolati anche per vicende che si potrebbero definire micro-bagattellari in tre o, talora, (in caso di giudizio di rinvio), in cinque gradi di giudizio, mi riferisco, ancora, alla sempre auspicata e mai attuata depenalizzazione che riservi alla pena, in particolare a quella detentiva, un carattere eccezionale, mi riferisco infine (ma l'elenco potrebbe continuare) a più generosi stanziamenti finanziari destinati non solo alle persone che amministrano la giustizia ma anche a dotare queste persone dei mezzi necessari per il funzionamento dell'apparato giudiziario. Ed anche se va riconosciuto che qualcosa in questa direzione si va muovendo, bisogna fare di più e meglio.

Da ultimo, voglio parlare della responsabilità disciplinare dei magistrati ed in proposito mi sia consentito sfatare un pregiudizio.

L'illecito tipizzato per il magistrato e del quale il magistrato è più frequentemente chiamato a rispondere riguarda il ritardo relativo non già all'intero processo, ma di regola al suo atto conclusivo rappresentato dalla sentenza.

Viene cioè sanzionato il magistrato non già, come si ripete, per la violazione del principio della durata ragionevole del processo, ma per un altro e diverso illecito che è quello del ritardo nel compimento di un singolo atto del processo.

Sicchè, può accadere che il processo si esaurisca entro e non oltre il limite della sua ragionevole durata, mentre, poi, il magistrato viene sanzionato per il ritardato deposito della sentenza e dunque per la violazione del dovere di rispettare i termini fissati per un singolo atto del processo. Ma va riconosciuto che l'identificazione del principio della ragionevole durata del processo con il termine per il deposito della sentenza, pur errata in linea astratta, può essere giustificata dal fatto che i ritardi nel deposito delle sentenze talora sono così lunghi da rendere irragionevole la durata anche dell'intero processo.

Ho detto che i ritardi dei magistrati nel compimento di atti relativi all'esercizio delle loro funzioni sono assai frequenti. Da ciò la necessità di suggerimenti che consentano se non di eliminarli, almeno di limitarne il numero.

Il primo, anche non l'unico suggerimento che mi sento di dover dare è quello di non dimenticare che la sentenza serve a rendere giustizia e non già a fare sfoggio di cultura.

Da ciò consegue l'erroneità della contrapposizione delle sentenze brevi alle sentenze non brevi posto che, come ci insegnano i cugini d'oltralpe, tutte

le sentenze devono essere brevi pur non dovendo essere né sciatte né immotivate.

Un giorno chiesi ad un grandissimo magistrato, Silvio Tavolaro, che mi onorava della sua amicizia, cosa ne pensasse di una celebrata sentenza la cui consistenza era di centinaia di pagine. La risposta lapidaria, che non dimentico, fu la seguente: è un vero peccato che l'estensore, pur bravo, si sia dimenticato che la carta bollata (sulla quale allora si scrivevano le sentenze) la pagano le parti.

I giudici dovrebbero poi ricordare che il ritardo nel deposito di una sentenza, pur se concettualmente diverso dalla violazione della durata ragionevole dell'intero processo, viene anch'esso a violare quell'aspettativa ad una sollecita giustizia che è costituzionalmente tutelata non meno di quella ad un giudizio equo ed imparziale.

Da ultimo, ma si tratta di una mia personale opinione, ritengo che qualsiasi magistero punitivo debba conoscere la riabilitazione che, nell'ambito disciplinare, potrebbe (affaccio una ipotesi) servire per cancellare sanzioni di modesta rilevanza ed essere legata al decorso di un periodo di tempo più o meno lungo privo di qualsiasi macchia disciplinare.

In tal modo verrebbe tutelato l'interesse generale ad evitare la reiterazione di illeciti e quindi ad un migliore e corretto funzionamento della giustizia.

Anche la riabilitazione, come del resto altri istituti (mi riferisco esemplificativamente all'inaMOVibilità, alla esclusione del rapporto gerarchico, alla insindacabilità disciplinare del giudizio) sarebbe pertanto non già un privilegio accordato alla persona del magistrato, ma il riflesso o se si vuole un aspetto di quella giustizia senza la quale verrebbe meno, come insegnavano gli antichi, la stessa umana convivenza.

Ancora grazie, signori magistrati e signori avvocati, di quanto anche nel nuovo anno continuerete a fare a servizio dell'uomo e dei suoi destini.

CORTE D'APPELLO DI PALERMO

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE ROBERTO ROSSI

Signor Presidente della Corte,

Signor Procuratore Generale,

Sign.ra Rappresentante del Ministro

Colleghi, Avvocati Autorità e cittadini tutti,

mi onoro qui di rappresentare l'istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura che la Costituzione ha posto a tutela della indipendenza di ogni giudice e pubblico Ministero.

Mi rivolgo a voi con umiltà, emozione e gratitudine. Parlando in terra di Sicilia non si può non evocare l'amore che per questa terra hanno avuto i magistrati. Amore fino alla morte e amore più forte della pulsione di morte della criminalità organizzata.

Tutti i Giudici e i Pubblici Ministeri d'Italia guardano alla Magistratura siciliana con ammirazione.

Per questo sento il dovere di ringraziare tutti i magistrati –soprattutto i più giovani - che da decenni si sono presi carico – insieme con altri - della fatica della giurisdizione in questa terra. Si sono presi carico della sofferenza dei cittadini, si sono presi carico delle ansie di giustizia, si sono presi carico della tutela dei più deboli vittime della prepotenza della criminalità organizzata. Con passione, professionalità, coraggio.

Spesso lontano da casa e dai loro affetti. Grazie.

Un grazie anche a tutti i cittadini, gli studenti, gli imprenditori economici che con la loro coraggiosa battaglia per il rispetto delle leggi, rendono viva la speranza di un riscatto del nostro SUD dalle tante catene.

Il frutto di questa fatica e della fatica di tutti i magistrati e operatori del diritto (avvocati, personale di cancelleria, forze dell'ordine) appare evidente nella relazione del Presidente di Corte. I numeri indicano una produttività capace di far fronte e di ridurre l'enorme massa di sopravvenienze. Inoltre questo paese deve essere grato alla magistratura di questo distretto per la caparbia volontà –nonostante le enormi difficoltà- di fare luce sulle stragi mafiose. La forza non deriva dalle capacità fisiche, ma da una volontà indomita. (Mahatma Gandhi)

Tutto questo però rischia di diventare retorica se non si comprende che un sistema funziona, non per la volontà indomita delle persone, ma per una efficiente organizzazione.

Una **prima regola elementare** di un sistema efficiente è la **motivazione di chi lavora**.

Per poter seriamente far fronte alla criminalità organizzata non è sufficiente catturare i latitanti e dare norme per sequestrare i patrimoni. Occorre un sistema giustizia che condanni i criminali colpevoli e emetta sentenze giuste di confisca.

La società, nelle sue varie articolazioni, deve rendersi conto che **senza Giudici, Pubblici Ministeri, avvocati, ausiliari del processo protetti, sostenuti, legittimati non vi può essere un sistema giustizia funzionante**.

In questi giorni la tutela dei magistrati è diventato un tema di drammatica attualità.

Le minacce a chi lavora nei Tribunali di questo distretto sono cresciute di numero e intensità. **Tutto questo non è casuale. La Magistratura è minacciata perché sta facendo bene il suo lavoro.** L'efficacia dell'azione giudiziaria nei confronti della criminalità organizzata ed economica, i processi nei quali –nel rispetto delle regole processuali e della cultura della prova- si cerca di fare luce su oscure vicende della nostra democrazia, l'aggressione a enormi patrimoni illeciti con motivati sequestri e confische, precise indagini

per reati contro la pubblica amministrazione, la repressione dei fenomeni estorsivi, la qualità del lavoro dei giudici civili incide fortemente sugli assetti di potere mafioso e illegale. Poteri che non gradiscono il controllo e pretendono di imporre il loro regno di violenza e sopraffazione.

Per questo la sicurezza non è un problema solamente militare ma politico.

Mi permetto di citare il Presidente della locale Giunta sezionale dell'Associazione

Nazionale Magistrati quando, nella recente visita del CSM al Tribunale di Palermo,

ha detto:

“Ogni fase della storia ha le proprie peculiarità e si caratterizza per le proprie specificità; tuttavia per i Magistrati palermitani è ancora aperta, e probabilmente non si rimarginerà mai, la profonda ferita lasciata dalla stagione delle stragi, che vorremmo che appartenesse solo al passato e che invece, come un incubo, torna ad affacciarsi pericolosamente all'orizzonte (...).

Abbiamo constatato, infatti, un preoccupante aumento degli episodi di intimidazione e di minacce che si sono verificati contro Magistrati operanti in diversi uffici del distretto, magistrati giudicanti e magistrati requirenti, nonché contro figure ausiliarie, come gli amministratori giudiziari, che operano nell'ambito del delicatissimo settore delle misure di prevenzione, in particolare a Palermo e Trapani.

Appare del tutto ragionevole il sospetto dell'esistenza di un'unica strategia destabilizzante (..).

Siamo convinti, peraltro, che il tema della sicurezza debba essere affrontato con un approccio sistematico ed in un'ottica più globale, che, travalicando l'ambito del pur doveroso apprestamento, che in ogni caso deve essere assolutamente tempestivo, delle misure di sicurezza al

singolo soggetto destinatario degli atti intimidatori ed all'esito del verificarsi degli stessi, si orienti verso un progettualità complessiva.

E' necessario che venga promossa ed incentivata, innanzitutto tra i dirigenti degli uffici giudiziari, una seria attività di intelligence, di analisi preventiva e di monitoraggio dei procedimenti, che consenta di agevolare e razionalizzare la individuazione e la selezione degli obiettivi sensibili, per i quali, con un congruo impiego delle pur esigue risorse umane e materiali a disposizione, disporre ed attuare le misure di protezione necessarie. La sicurezza dei Magistrati non può e non deve essere soltanto un problema di tutela estemporanea della incolumità del singolo, così come l'assegnazione di misure di protezione deve obbedire ad esigenze di effettiva esposizione a rischio. Intendiamo sollecitare una "cultura" del tema della sicurezza che muova dalla consapevolezza della sua diretta connessione funzionale con la tutela delle istituzioni democratiche, e che abbia come obiettivo non soltanto le persone ma anche i luoghi nei quali si esercita la giurisdizione o che comunque siano riconducibili all'esercizio della giurisdizione. Non pensiamo certamente a Palazzi di Giustizia trasformati in zone militari, ma a strutture dotate di efficienti sistemi, anche tecnologici, di vigilanza e di protezione.”

Va inoltre ricordato che **la migliore tutela dei magistrati è la loro legittimazione.**

Da anni assistiamo a attacchi personali nei confronti dei magistrati.

Dimenticano che “il giudice individuale e la magistratura nel suo complesso non possono funzionare in modo effettivo senza la fiducia pubblica. La fiducia popolare nella magistratura rappresenta una condizione indispensabile per il corretto espletamento del ruolo del giudice. Poiché

quest'ultimo non porta né la spada né il borsellino, egli dipende esclusivamente dalla fiducia del pubblico.

Naturalmente, in questo contesto, la fiducia non equivale al consenso nei confronti delle decisioni sostanziali della magistratura. In modo abbastanza ovvio, il giudice potrà decidere — come è suo dovere — in maniera non conforme all'opinione prevalente riguardo a una certa questione. Invece, la considerazione popolare nella magistratura implica la fiducia nell'equità, nell'imparzialità e nella neutralità del magistrato. (AHARON BARAK Presidente della Corte Suprema d'Israele)".

Per questo il CSM continua a credere alle pratiche a tutela in quanto solo un organo imparziale può ripetere ai cittadini: abbiate fiducia nella Magistratura.

Questo potere del giudice nella società democratica però impone una grande responsabilità.

Per questo occorre perseguire un modello di magistrato in sintonia “con lo stato d’animo di ciascun cittadino che pensi di affrontare un giudice e lo desideri “laborioso, ma non attento soltanto a fare ‘statistica’. Tecnicamente preparato, ma non fanatico del ‘combinato disposto’. Capace di ascoltare, più che di esprimere subito le sue convinzioni. Portatore di opinioni, anche ferme, ma disposto a cambiarle dopo avere ascoltato. Osservante del codice deontologico non meno dei quattro codici. Prudente nel discostarsi da ciò che è consolidato, ma coraggioso nel sottoporre a verifica ciò che è pacifico. Consapevole che ogni fascicolo non è una ‘pratica’, ma un destino umano. Paziente nell’approfondire, indipendente nel giudicare, rispettoso nel trattare" (così Elvio Fassone nella Relazione introduttiva al disegno di legge n.1426 del 2002).

Inoltre come ha sottolineato Paolo Grossi «la legittimazione democratica dei giudici sta nella loro adeguata preparazione giuridica, nel loro sapere di diritto. È questo che pretende da loro la società, perché è in

questa loro sapienza specifica che risiede la probabilità di un giudizio corretto».

La legittimazione dei giudici è nella loro professionalità. I Giudici e i Pubblici Ministeri non hanno bisogno del consenso popolare, dell'applauso della gente. Hanno bisogno di fiducia; fiducia che si guadagnano attraverso il corretto esercizio della loro professione. Questa è la ragione che impone a tutti noi, a partire dal CSM fino ai Capi degli uffici passando dai Consigli Giudiziari, un rigore assoluto nella valutazione della professionalità. Il Consiglio, coraggiosamente, ha creato sistemi di valutazione che, valorizzando il merito dei migliori magistrati, individua però in altri magistrati quei limiti di professionalità che offuscano l'immagine di indipendenza dell'intera categoria. Questo avviene nel rispetto delle garanzie e tenendo presente la fatica del peso della giurisdizione ma anche con la responsabilità che ci impone la nostra delicata funzione. Sul punto va sgomberato il campo da infondati timori. In particolare per il ritardato deposito delle sentenze civili. Il mancato riconoscimento della valutazione di professionalità viene deliberato solo in presenza di centinaia di ritardi pluriennali che rendono intollerabile l'attesa del cittadino. La valutazione del CSM tiene presente la complessa difficoltà, in particolare dei giudici civili, derivante dall'intollerabile carico di lavoro.

La nostra legittimazione risiede inoltre nel nostro attaccamento alla legge e alla istituzione della giustizia. Non sono importanti i giudici ma le loro sentenze; non sono importanti i singoli Pubblici Ministeri ma una Procura unita ed efficiente.

La tutela e l'efficienza delle Istituzioni giudiziarie richiede Dirigenti degli Uffici all'altezza.

La questione della nomina dei Dirigenti giudiziari è sempre stata una delle più dibattute tra i magistrati e dall'opinione pubblica. Essa costituisce un momento importante della credibilità del Consiglio Superiore.

Negli ultimi anni numerose decisioni del Consiglio Superiore in materia sono state impugnate dai magistrati interessati soccombenti nella procedura concorsuale di nomina.

La ricorribilità dei provvedimenti del CSM davanti al Giudice Amministrativo costituisce garanzia indefettibile nei confronti di ciascun magistrato e della sua indipendenza e il Consiglio Superiore ha il dovere di rispettarne la decisione, sempre che l'intervento del giudice amministrativo non esorbitsi dai limiti del doveroso controllo di legittimità configurando improprie sostituzioni nelle scelte di merito. Occorre, in particolare, evitare che vi sia un superamento dei limiti propri della funzione giurisdizionale e un'invasione del campo della scelta nel merito riservata al CSM in forza di una specifica norma costituzionale, l'art. 105, in tema di provvedimenti riguardanti i magistrati e tra essi la nomina dei Dirigenti. Proprio la natura costituzionale della norma che attribuisce al CSM il potere di nomina dei dirigenti configura in modo peculiare la delicata questione dei limiti della giurisdizione amministrativa rispetto al modo con cui si pone in generale rispetto ad atti e provvedimenti di altri organi della pubblica amministrazione, risolvendosi l'eventuale indebita invasione nella scelta di merito in un pregiudizio alla posizione di rilievo costituzionale del CSM. Per questo il CSM ha ritenuto di ricorrere alle Sezioni Unite della Cassazione per meglio definire i limiti del sindacato sulle proprie decisioni. Va rilevato che oggettivamente negli ultimi anni il numero degli accoglimenti dei ricorsi davanti alla Giustizia Amministrativa è estremamente ridotto. Al di là di questa specifica questione il Consiglio si ritiene impegnato in tutti i suoi componenti a migliorare tutti gli aspetti del procedimento che porta alla nomina di un Dirigente giudiziario, a partire dalla ridefinizione in termini più chiari e certi degli elementi da prendere in considerazione secondo i parametri e gli indicatori fissati dalla legge per la valutazione della professionalità sino alla definizione di adeguate modalità di redazione dei provvedimenti

consiliari che diano conto in modo esauriente delle ragioni della specifica decisione. In particolare in questi ultimi mesi la Quinta Commissione si è dotata di nuovi moduli organizzativi che hanno permesso di esaurire la gran parte delle conferme dei Direttivi e semidirettivi oltre che accelerare i tempi delle nostre decisioni (attraverso anche la eliminazione della cd fascia e la riduzione del numero delle domande).

Tanta strada ancora dobbiamo fare, anche per i nostri limiti personali, ma per raggiungere l'obbiettivo di decisioni correttamente ed esaurientemente motivate, capaci dunque di resistere agli eventuali ricorsi, è necessario l'apporto degli organi periferici del governo autonomo, Consigli giudiziari e Dirigenti degli uffici. Invero, le decisioni del Consiglio in particolare in materia di selezione e nomina dei Dirigenti si fondano sui pareri dei Consigli giudiziari e sui rapporti dei Dirigenti. E' dunque l'intero circuito del governo autonomo che è chiamato in causa nella questione di cui si tratta. Serve il superamento definitivo di un sistema di valutazione che si è rivelato nel corso degli anni in via generale inadeguato alla descrizione dell'effettiva professionalità del magistrato. Dai Dirigenti e dai Consigli Giudiziari si pretendono rapporti e pareri che riferiscano fatti verificati a sostegno delle valutazioni esposte e non affermazioni più o meno aggettivate sulle qualità.

Infine la legittimazione della giustizia sarà reale nel momento in cui ci sarà la possibilità di adempiere al precetto costituzionale della durata ragionevole del processo.

Tale precetto però troverà seria risposta nel processo penale solo con la **riforma della prescrizione**. Appare scandaloso quando le vittime del reato non vedono neanche riconosciuto il diritto, attraverso un giusto processo, di accertamento dei fatti. Dobbiamo purtroppo constatare che il Parlamento non riesce a modificare la disciplina della prescrizione. Il rispetto che dobbiamo al potere legislativo non ci impedisce di alzare ancora il nostro grido di dolore.

Abbiamo visto troppi volti di vittime sofferenti di cittadini, a cui è stata negata giustizia, per stare in silenzio.

Che senso ha finanziare opere pubbliche o attività produttive se non si riesce a sanzionare efficacemente la sottrazione di denaro pubblico che la corruzione e le truffe sottraggono alla collettività? Quale logica ha un sistema che prevede un incredibile spreco di denaro, energie di centinaia di soggetti del sistema (fino alla Suprema Corte) per poi dichiarare: abbiamo giocato, prescrizione.

Il miglioramento del servizio giustizia richiede un esaurimento del processo rispettoso dei tempi prefissati dalla legge e, in linea generale, del **principio costituzionale ed internazionale di durata ragionevole del processo.**

La responsabilità del buon funzionamento della giustizia, nel nostro assetto costituzionale, è affidata al binomio CSM - Ministro della Giustizia. Ognuno alla sua responsabilità.

Ridare efficienza e credibilità al servizio giustizia è l'auspicio che viene dalla stessa magistratura e richiede una corretta assunzione di responsabilità, di fronte al Paese, a partire dal Consiglio ma, è una assunzione di responsabilità che si chiede al Ministro della giustizia, nostro interlocutore diretto e suo tramite al Governo e al Parlamento.

La sola rivendicazione di maggiore produttività degli uffici giudiziari e dei magistrati italiani appare sempre più insufficiente e smentita dai dati nazionali e dalla comparazione con i dati degli altri Paesi (fonte CEPEJ) che attestano la eccellente produttività dei singoli magistrati italiani, pur a fronte di un ridotto "tasso di liquidazione dell'arretrato" per cause risalenti a disfunzioni dell'intero sistema giudiziario.

Occorre affrontare alcuni snodi fondamentali uscendo dalla logica degli interventi urgenti ed emergenziali per ricercare soluzioni strutturali, organiche e definitive in un'ottica di razionalizzazione del sistema. Non servono di

nuove leggi sull'ordinamento oppure nuove leggi processuali che aggravano la situazione degli uffici.

Servono strumenti informatici implementati in idonei modelli organizzativi. Servono nuovi strumenti di analisi del lavoro giudiziario non solo sotto il profilo quantitativo ma anche qualitativo.

Qui il CSM sta facendo la sua parte creando una gestione informatica dei dati statistici in modo da realizzare finalmente quella misurazione dei carichi di lavoro che costituisce la base di una organizzazione del servizio giustizia. L'innovativa distribuzione dei MOT e i criteri della mobilità dei magistrati operata dalla Terza Commissione a partire dallo scorso anno in base a dati statistici, rielaborati anche secondo criteri qualitativi, è un piccolo passo avanti da proseguire con umiltà ma decisione.

La generale preoccupazione che gli effetti della crisi economica e finanziaria possa rallentare significativamente il ritmo dei finanziamenti delle grandi riforme strutturali del sistema giudiziario si accompagna alla convinta affermazione che la de-materializzazione e l'informatizzazione sicuramente incidono sulla resa di giustizia, ma non costituiscono una diretta e risolutiva relazione di causa - effetto sulla eliminazione dell'arretrato, sulla ragionevole durata del processo e sulla garanzia di tutela della qualità della decisione.

Ciò impone la richiesta di una costante interlocuzione del Consiglio con il Ministro della Giustizia per una specifica valutazione di quanto è stato fatto, di quanto è in programma e delle risorse, finanziarie ed umane, con le quali si intende affrontare il grande tema in oggetto, con la volontà e lo scopo di definire un piano ed un percorso comune di istituzionale collaborazione ma con una precisa ripartizione dei rispettivi compiti e responsabilità.

Vorrei concludere, in onore dei magistrati siciliani, ricordando la poesia *Invictus* che fu composta nel 1875 e pubblicata per la prima volta nel 1888 nel *Book of Verses* ("Libro di Versi") di William Ernest Henley. La poesia era

usata da Nelson Mandela per alleviare gli anni della sua prigionia durante l'apartheid.

Dal profondo della notte che mi avvolge
buia come il pozzo più profondo che va da un polo all'altro,
ringrazio qualunque dio esista
per l'indomabile anima mia.

Nella feroce morsa delle circostanze
non mi sono tirato indietro né ho gridato per l'angoscia.
Sotto i colpi d'ascia della sorte
il mio capo è sanguinante, ma indomito.

Oltre questo luogo di collera e lacrime
incombe solo l'Orrore delle ombre
eppure la minaccia degli anni
mi trova, e mi troverà, senza paura.

Non importa quanto sia stretta la porta,
quanto piena di castighi la vita.

Io sono il padrone del mio destino:
io sono il capitano della mia anima.

CORTE D'APPELLO DI PERUGIA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE ALBERTO LIGUORI

PREMESSA

Signor Presidente, Signor Procuratore Generale, Eccellenza, Autorità, Signore e Signori tutti, ho oggi l'ufficio di illustrare l'attività del Consiglio Superiore della Magistratura, che qui rappresento. Mi si consenta un deferente saluto al Capo dello Stato.

Ho ascoltato con grande interesse la relazione del Presidente della Corte dalla quale emerge con chiarezza il quadro dello stato della giustizia nel distretto della Corte di Appello di Perugia: un quadro caratterizzato da problemi e questioni che ancora attendono soluzione ma anche da traguardi ed obiettivi raggiunti.

Come è noto, il Consiglio si trova a percorrere l'ultimo tratto di strada della sua esperienza consiliare e, in coerenza con la *mission* iniziale che ha inteso darsi, sta procedendo verso la fase conclusiva del disegno riformatore dell'ordinamento giudiziario.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario non è un inutile rituale, una cerimonia obsoleta, ma rappresenta un momento importante, di riflessione, di confronto ma anche di denuncia e di proposta; un momento in cui i distretti forniscono i dati conoscitivi indispensabili per programmare azioni positive, in cui i soggetti della giurisdizione si incontrano tra loro e con la cittadinanza.

Il dovere istituzionale del confronto sui problemi reali rappresenta un impegno al quale nessuno deve sottrarsi ed è certamente attuale privilegiare **un dialogo che – fermo sui principi costituzionali non negoziabili – sposi la sfida della modernizzazione del servizio giustizia.**

In questo contesto, **la presenza di un rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura** ha il significato, doveroso, di far conoscere ai magistrati, togati ed onorari, agli avvocati ed ai cittadini l'operato dell'organo di governo autonomo, che – è bene sempre ricordare – il legislatore costituente ha previsto proprio al fine di garantire, tutelare e promuovere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e, quindi, l'indipendente ed imparziale esercizio delle funzioni giudiziarie da parte dei singoli magistrati, quale garanzia fondamentale dei diritti e delle libertà dei cittadini ed in particolare quale garanzia del “*diritto allo stato di diritto*”.

L'indipendenza della giurisdizione è, infatti, un **diritto dei cittadini** e non un **privilegio del singolo magistrato**, che in ogni caso rimane l'anello principale del sistema giustizia e il rispetto per la sua **autonomia** impone anche che sia messo nelle **condizioni di organizzare al meglio il proprio lavoro**.

E il contributo di riflessione del CSM in questa sede, quale titolare della c.d. **funzione di amministrazione della giurisdizione**, si propone di richiamare non soltanto i profili di indubbia difficoltà registratisi negli ultimi anni nella Giustizia, ma anche le positive azioni adottate per superare le sofferenze del sistema.

Come di consuetudine, è stata redatta una **relazione sull'attività consiliare nell'anno 2013**, nel corpo della quale è stata effettuata un'analisi approfondita dei diversi campi dell'intervento consiliare.

In questa sede pare opportuno segnalare solo **alcuni temi di rilievo**, in relazione ai quali, alla registrazione della sussistenza di una grave crisi ed alla richiesta di decisi interventi da parte degli altri Organi dello Stato, si accompagna l'offerta di una piena collaborazione e di una completa assunzione delle responsabilità da parte del governo autonomo della magistratura.

1. - Il sistema dell'esecuzione penale e la situazione del carcere

Il Presidente della Repubblica, a più riprese, ha richiamato tutti al “senso di responsabilità, di umanità e di civiltà costituzionale” per la necessità di “alleggerire la vergognosa realtà carceraria che marca l’Italia.”

Ma, già nel recente passato, il Presidente della Repubblica aveva affermato che in Italia la questione carceraria si connota per la sua “prepotente urgenza sul piano costituzionale e civile”, tanto che il 28 luglio 2011 egli ha denunciato “una realtà che ci umilia in Europa e ci allarma, per la sofferenza quotidiana - fino all'impulso a togliersi la vita - di migliaia di esseri umani chiusi in carceri che definire sovraffollate è quasi un eufemismo, per non parlare dell'estremo orrore dei residui ospedali psichiatrici giudiziari, inconcepibile in qualsiasi paese appena civile”.

E’ ormai passato un anno dalla famosa sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo dell’8.1.2013 sull’illegalità delle condizioni di vita dei detenuti in carcere. Proprio dalla Corte EDU l’Italia è stata sollecitata a ricorrere il meno possibile alla custodia cautelare in carcere, in applicazione, del resto, dal comma 3 dell’art.275 c.p.p. e ad incentivare l’utilizzo delle misure alternative alla detenzione. E da allora cos’è successo? Una sola certezza è sotto gli occhi di tutti: al dicembre 2013 i detenuti presenti nelle carceri erano 62.536 mentre la capienza regolamentare è pari a 47.709, con un esubero di 15.000 unità. Ma c’è di più: reclusi in attesa di primo giudizio 11.108, condannati non definitivi 11.723. Questa la triste e sconcertante realtà e, a quattro mesi dal messaggio alle Camere del Capo dello Stato (8.10.2013) e a quattro mesi dalla scadenza impostaci dalla Corte EDU (maggio 2014), le soluzioni prospettate dal Presidente della Repubblica sono rimaste inascoltate: di pene alternative al carcere, di aumento della capienza regolamentare e di rimedi straordinari come amnistia o indulto, nessuna traccia. Invece, a differenza dei vari Governi che si sono succeduti alla guida del Paese che hanno inteso legiferare con interventi sempre improntati

all'emergenza, il Consiglio Superiore sul delicato tema del sovraffollamento carcerario e a difesa dei diritti fondamentali dei detenuti, non è rimasto inerte. Infatti, sin dal suo insediamento avvenuto nel 2010, importanti iniziative sono state attivate. In particolare, ha ripristinato la Commissione Mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza al fine di individuare linee di intervento che potranno essere assunte in ambito ordinamentale, organizzativo e normativo, idonee ad affrontare le attuali criticità che concorrono a determinare il fenomeno del sovraffollamento e delle difficili condizioni di vita all'interno delle strutture penitenziarie, spesso tali da integrare non trascurabili violazioni dei diritti fondamentali della persona. Linee di intervento che sono state puntualmente compendiate nella relazione pubblicata nel dicembre del 2012, individuando una rima linea di intervento nell'adozione di accorgimenti in ambito esecutivo e tratta mentale che, lungi dallo stravolgere l'architettura esistente, mirano essenzialmente, a ridurre gli ingressi negli istituti di reclusione ed assecondare il percorso di uscita attraverso vie diverse da quella della detenzione carceraria.

Da questa iniziativa molti spunti ha tratto l'attuale compagine governativa in occasione della stesura del Decreto Legge 1 luglio 2013, n. 78, contenente "Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena", meglio nota con la c.d. "Svuota Carceri". Sul punto il Consiglio, rendendo il suo parere, se da una parte ha accolto favorevolmente taluni interventi - come quelli operati sulla carcerazione preventiva, gli sconti di pena anticipati, i benefici ai recidivi, il lavoro all'esterno, il recupero post - pena, le infrastrutture carcerarie - dall'altra non ha mancato di riservare al testo critiche sulla scelta di mantenere divieti e preclusioni con riferimento ai reati cc.dd. ostativi - che non consentono, tra l'altro, la sospensione dell'ordine di esecuzione e l'ammissione del condannato alla detenzione domiciliare infrabiennale - così come all'aggiornamento del catalogo dei reati che non ammettono la sospensione dell'ordine di esecuzione "*frutto della contingente*

e peculiare sensibilità del legislatore, pronto a recepire le istanze di tutela che promanano, in ciascun momento storico, dalla generalità dei consociati, piuttosto che di meditare opzioni sistematiche”.

La Commissione mista ha proseguito i suoi lavori adottando altra iniziativa, fatta propria dal CSM con risoluzione del luglio del 2013, con la quale si è affrontato il tema delle buone prassi in materia di magistratura di sorveglianza offrendo una serie articolata di soluzioni organizzative in grado di snellire le procedure, onde accelerarne la definizione garantendo anche ai detenuti decisioni in tempo ragionevole. Si è fatto di più. Al fine di non calare dall'alto decisioni che dovranno poi essere valutate dai magistrati di sorveglianza, la Commissione Mista ha inteso coinvolgerli invitandoli a rispondere ad un questionario all'uopo predisposto, raccogliendone così il grado di condivisione. L'esito delle risposte ha trovato ingresso in una recentissima delibera plenaria del 22 gennaio 2014, a dimostrazione dell'impegno fattivo che il Consiglio ha profuso sul tema dei diritti fondamentali dei detenuti.

Occorre ricordare che il lavoro è stato svolto *ad horas* e con urgenza per evitare di perdere questa possibilità, che ha infatti trovato il consenso del Ministero della Giustizia, proprio in ragione della tecnicità del metodo seguito.

Muovendo dall'analisi dei dati dei singoli uffici e dei dati appositamente forniti dal D.a.p., che testimoniano il *trend* di crescita del numero dei condannati definitivi in misura pari a 2.500 unità all'anno a partire dal 2010, abbiamo proceduto al calcolo del possibile aumento del lavoro per ciascun magistrato, lavorando in modo da assicurare che tale aumento non si verifici rispetto ai carichi già faticosamente smaltiti negli anni precedenti.

In estrema sintesi, basti pensare che il carico di lavoro generale gestito dai magistrati di sorveglianza, ovviamente al netto delle vacanze, che ad oggi sono ancora 15 su 173, nel 2010 era pari a 338.089 affari, con un carico pro

capite di 1.954 procedimenti per ogni M.d.S.. Nel 2013 detto carico è lievitato a 452.617 (+ oltre 120.000) con un carico pro capite di 2.616 affari per ogni M.d.S.. La previsione per l'anno 2014 è di un ulteriore aumento, sino alla soglia dei 502.404 affari (+ oltre 170.000) e con un carico pro capite di 2.904 affari, il che significherà che solo aumentando di almeno di 19 unità, nell'immediato, la pianta organica della magistratura di sorveglianza, si potrà prevedere di sostenere il già inesigibile carico di lavoro smaltito nel corso dell'anno 2013. Il tutto, ferma restando la necessità di più consistenti aumenti di organico, appena identificato il carico esigibile.

E' impossibile, ad oggi, immaginare se e quanto altro possa accadere, alla luce delle recenti riforme. E' per tali motivi e criticità che il 19.12.2013, poco prima che fosse pubblicato il d.l. in attesa di conversione, il sottoscritto e la Cons. Di Rosa hanno reiterato la richiesta di assegnazione di personale del D.a.p. in supporto al personale amministrativo presso gli uffici, rappresentando altresì al Ministro, anche in occasione dell'adozione del recente d.l., la richiesta di cessazione dei distacchi del personale amministrativo degli uffici e tribunali di sorveglianza presso altri uffici, l'assegnazione di nuovo personale amministrativo e di aver domandato allo stesso Csm, il pronto adempimento alle assegnazioni dei posti di magistrato di sorveglianza.

La priorità di queste coperture è all'evidenza per notissime ragioni. Occorre tradurre questa evidenza in comportamenti concreti, senza affermazioni di principio che in null'altro si traducono o sono comunque destinate a tradursi. In quest'ottica, e con questa consapevolezza, abbiamo dunque portato avanti questo impegno, certi come siamo della piena ragione della causa sottostante.

2. – Il ruolo del C.S.M. nella riforma delle circoscrizioni giudiziarie

Sotto l'aspetto dell'organizzazione degli uffici giudiziari, non può non porsi l'accento sulla funzione di stimolo costruttivo che il CSM ha esercitato per l'avvio ed il completamento del processo riformatore sui principali temi del funzionamento della giustizia e, in particolare, in materia di riforma delle circoscrizioni giudiziarie su cui, nel corso del 2013, il contributo del Consiglio è stato particolarmente incisivo, a partire dall'attuazione dei dd. Lgs. 155, 156 del 2012 fino alla recente delibera del 23 ottobre 2013, contenente il parere sullo schema di decreto legislativo correttivo sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie autorizzato dalla legge delega n. 148 del 2011 ed attuata con i d.lgs. n. 155/2012 e n. 156/2012.

Il Consiglio ha continuato ad accogliere favorevolmente la proposta di riforma delle circoscrizioni giudiziarie, rilevando come dai principi e criteri direttivi della legge delega emerga una sostanziale coincidenza tra le posizioni in passato assunte dal C.S.M. e quanto previsto dal legislatore. Invero, il Consiglio, come già detto, ha costantemente affermato la necessità, per un verso, di mantenere i Tribunali ordinari nei capoluoghi di provincia e, per altro verso, di ridurre drasticamente il numero delle sezioni distaccate di Tribunale, la cui ragione d'essere è progressivamente venuta meno ed il cui funzionamento risulta oggi gravemente pregiudicato anche dalla carenza di personale amministrativo.

Il C.S.M. ha confermato che il fine principale della revisione della geografia giudiziaria coincide con una razionalizzazione delle risorse umane e materiali (attualmente purtroppo scarse) e con gli evidenti risparmi di spesa derivanti, se non altro, dall'applicazione delle cd. economie di scala determinate dall'accorpamento di uffici.

Con delibera del 23 ottobre 2013, il CSM ha dato il parere richiesto, con riguardo allo schema di decreto legislativo avente ad oggetto: *“Disposizioni integrative correttive e di coordinamento delle disposizioni di*

cui al decreto legislativo 7 settembre 2012 n. 155, concernente la nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, e al decreto legislativo 7 settembre 2012 n. 156, concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie dei giudici di pace, a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 settembre 2011, n. 148”.

Nella delibera, in via di premessa generale, si dà atto che il nuovo testo normativo contiene interventi puntuali, di portata varia, tesi a correggere alcuni difetti di coordinamento ed ad inserire precisazioni necessarie, nonché a chiarire opportunamente alcuni snodi interpretativi suscettibili di creare perplessità e criticità organizzative nella ripartizione degli affari e delle competenze tra gli uffici a seguito della riforma, ed a promuovere ulteriori interventi organizzativi da parte dell’Organo di governo autonomo della magistratura che consentano di dare attuazione alla riforma con la massima funzionalità ed efficacia.

Il Consiglio ha colto l’occasione anche per evidenziare alcuni ulteriori profili problematici legati all’attuazione della riforma.

Anzitutto ha ribadito che la modifica della geografia giudiziaria quale determinata anche dall’intervento normativo in esame, comporta rilevanti squilibri nella distribuzione degli affari tra gli uffici ed i tribunali di sorveglianza. La nuova conformazione dei circondari determina, quale effetto indiretto, la inclusione nella competenza di un ufficio di istituti penitenziari e bacini di utenza in precedenza affidati alla sorveglianza di altri uffici, senza che alla rideterminazione dei carichi di lavoro corrisponda un adeguamento del personale amministrativo e di magistratura. Anche sotto tale profilo si è auspicato, quindi, un sollecito intervento integrativo del legislatore.

In secondo luogo, si è ritenuto conveniente suggerire un’integrazione alla previsione dell’art. 6 del D.Lgs. 155/2012 , nella parte in cui prevede il termine di giorni centottanta dalla entrata in vigore del decreto per i magistrati titolari delle funzioni direttive e semidirettive degli uffici soppressi al fine di

richiedere, in deroga all'art. 194 R.D. n. 12 del 1941, *“l’assegnazione a posti vacanti pubblicati”*.

Il Consiglio è conscio che la riorganizzazione degli uffici sul territorio non è la soluzione definitiva ai problemi della giustizia, causati da molteplici fattori: carichi di lavoro, sottodimensionamento delle piante organiche del personale amministrativo, codici di rito farraginosi e novellati secondo criteri emergenziali non armonizzati in sistema.

Tuttavia, è innegabile che un passo importante sia stato fatto verso la maggiore efficienza del sistema giudiziario, sì da poter, al contempo, affermare che la riforma in atto costituisce un contributo rilevante alla funzionalità complessiva della giurisdizione.

Nulla posso aggiungere in questa aula, di fronte ai colleghi che con dignità ma sempre maggiore difficoltà vivono quotidianamente la drammatica cronaca di giustizia oppressa dai carichi di lavoro sproporzionati alle forze in campo. Le diagnosi e le cure sono da anni conosciute sul versante sia della riduzione della domanda di giustizia che di miglioramento dell’offerta di giustizia; si impone senza dubbio una riforma del sistema organizzativo che deve essere anche autoriforma, capacità e volontà della magistratura italiana di impegnarsi in prima persona, con progetti, iniziative e sollecitazioni su questi temi.

Occorrono risposte razionali e programmazione, occorrono interventi strutturali profondi, occorre realizzare economie di spesa certamente, ma anche investimenti.

Uno su tutti va segnalato: **il rafforzamento del personale amministrativo**, sempre più decimato e dequalificato, e al quale il Consiglio Superiore formula un sincero ringraziamento per l’opera svolta a sostegno del sistema.

3. – Il Ruolo del CSM nella cultura dell'organizzazione

Merita altresì rilievo il ruolo propulsivo svolto dal CSM ai fini dell'affermazione e diffusione di una cultura gestionale dell'amministrazione della giustizia davvero razionale e dinamica.

In particolare, è l'occasione per porre in luce l'intervenuta definizione, nel corso dell'ultimo anno, dei programmi di gestione da parte dei dirigenti degli uffici, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 111/2011, secondo le indicazioni formulate con la Risoluzione consiliare del 2 maggio 2012.

Si ricorda infatti che l'art. 37 citato, introducendo le "Disposizioni per l'efficienza del sistema Giudiziario e la celere definizione delle controversie", ha previsto al primo comma che i dirigenti degli uffici giudiziari redigano annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili pendenti.

Ora, dapprima il Consiglio superiore della magistratura ha provveduto a dettare una computa disciplina di attuazione del citato articolo 37, indicando la struttura ed i contenuti minimi dei programmi per la gestione dei procedimenti civili previsti da tale disposizione, fissando la procedura per la formazione di detti programmi e mettendo a disposizione degli uffici un format unico per la relativa redazione. In particolare, la predisposizione di un format è stata concepita in funzione della definizione del percorso logico ed organizzativo di elaborazione dei programmi di gestione, al fine, da un lato, di agevolare la redazione dei programmi da parte dei dirigenti giudiziari e, d'altro lato, di consentire la valutazione ed il confronto dei programmi stessi.

Quindi, poiché all'avvio di tale fase sperimentale, la quasi totalità degli uffici interessati ha compilato e trasmesso al CSM il proprio programma di gestione, su richiesta della Settima Commissione è stata espletata dalla Struttura Tecnica Organizzativa un'analisi di carattere generale sui programmi redatti dagli uffici. All'esito, è stata elaborata una griglia di rilevazione ed è stata redatta una scheda individuale per ciascun programma esaminato.

Da ultimo, come ben risulta dalla Circolare 30 luglio 2013, di analisi generale dei programmi di gestione per il 2013-2014, il Consiglio ha proceduto ad un'attenta disamina della effettiva determinazione dei carichi esigibili e degli obiettivi indicati nei programmi, delle criticità emerse negli stessi.

Ha stabilito inoltre, con l'ausilio tecnico del proprio Ufficio Statistico e in collaborazione con la DGStat, la creazione di un programma di elaborazione delle tabelle previste dal FORMAT cui fa riferimento la delibera del 2 maggio 2012 ai fini dell'individuazione della produttività complessiva dei singoli uffici e delle singole sezioni, garantendo agli uffici un servizio di assistenza diretta di tipo tecnico, addirittura fornendo un utilissimo vademecum di agevole consultazione per le esigenze degli utilizzatori del sistema.

Sempre nella prospettiva di valorizzazione del fattore organizzativo, anche quale strumento funzionale a prevenire o arginare i casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio, la delibera 13 novembre 2013 ha inteso valorizzare i poteri gestionali dei dirigenti degli uffici giudiziari.

Si è invero riscontrato che a partire dall'entrata in vigore delle citate disposizioni in materia disciplinare e di valutazione della professionalità, la tematica del ritardo nei depositi dei provvedimenti giudiziari ha assunto una crescente rilevanza, consentendo così di evidenziare come, in più occasioni, la problematica ha riguardato magistrati del medesimo ufficio o addetti a particolari funzioni.

Tali evenienze hanno accortamente indotto il Consiglio ad una più approfondita riflessione sulla esistenza di eventuali situazioni di oggettiva difficoltà dei magistrati a rispettare i termini per il deposito dei provvedimenti giudiziari e hanno reso indifferibile il perseguimento dell'obiettivo del miglioramento del servizio e della promozione di migliori condizioni di

lavoro in ambito giudiziario, con la conseguente ricerca di ogni opportuna soluzione organizzativa utile a prevenire il formarsi di arretrati e di ritardi nei depositi.

Del resto, l'Organo ha ben rilevato che varie disposizioni di normazione secondaria (circolare sulle tabelle e testo unico sulla dirigenza), partendo da diversi presupposti, organizzativi o qualificativi dell'attività del dirigente, prevedono, tra l'altro, anche interventi diretti al riequilibrio dei carichi di lavoro all'interno degli uffici giudiziari al fine di conseguire risultati di maggiore efficienza.

In particolare, il C.S.M. ha rilevato come, nel sistema vigente, il potere di sorveglianza costituisca un *proprium* dei dirigenti degli uffici giudiziari, strettamente connesso e consequenziale ai loro compiti di direzione, organizzazione e gestione inclusivi di “tutti i profili di coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati”.

Dunque, nella prospettiva consiliare, è stato esplicitato il canone regolatore generale per cui i dirigenti hanno il dovere di prevenire eventuali ritardi dei magistrati dell'ufficio imputabili a carenze organizzative oggettivamente risolvibili (ad esempio eccessivi squilibri nei carichi di lavoro, mancato o incompleto impegno di magistrati onorari), ed inoltre, in presenza di ritardi da parte dei magistrati dell'ufficio, non hanno solo compiti di informazione a fini disciplinari, ma hanno anche doveri di conoscenza, e quindi di comprensione, delle cause dei ritardi, in funzione di eventuali interventi organizzativi di propria esclusiva competenza.

I provvedimenti dirigenziali devono quindi essere destinati a rimuovere le cause dei ritardi, soprattutto in quei casi in cui risultino non riconducibili esclusivamente a responsabilità del magistrato ritardatario.

Particolare attenzione è stata rivolta dal Consiglio al tema della scelta e della nomina dei dirigenti. In questa prospettiva si è affrontato il tema del cd. spiccato rilievo e dell'individuazione della fascia. Pur trattandosi di normativa

ritenuta legittima dallo stesso Giudice Amministrativo, il Consiglio ha ritenuto che – essendo ormai entrato a regime il nuovo ordinamento giudiziario – ragioni di semplificazione e di maggiore responsabilità del Consiglio nella scelta dei dirigenti consigliassero l’abolizione della fascia e dello spiccato rilievo.

Analoghe ragioni di efficienza e corresponsabilità di tutti gli aspiranti dirigenti hanno suggerito di fissare un numero massimo (tre) di domande per l’assunzione d’incarichi direttivi.

4. - Modifica del Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria

Con Delibera del 21 novembre il Consiglio ha approvato una proposta di modifica del Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, relativa al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi.

Le novità introdotte con questa delibera rispondono ad importanti esigenze di trasparenza, verificabilità e partecipazione diretta.

Abbiamo tutti sotto gli occhi, infatti, quanto sia avvertita la necessità di rendere il più possibile ancorate a saldi dati fattuali le proposte della Quinta commissione, in ordine alla copertura degli uffici semidirettivi e direttivi vacanti.

Il Consiglio ha avvertito, infatti, la forte esigenza di *accountability*, cioè che il confronto tra magistrati, in una materia tanto cruciale, avvenga con modalità pienamente rispondenti al buon funzionamento del servizio giustizia e ad importanti obiettivi di trasparenza e verificabilità delle determinazioni consiliari.

In tale ottica, il Consiglio ha condiviso l’esigenza, perseguita con convinzione, che l’attività istruttoria e valutativa endoprocedimentale sia, quanto più possibile, ancorata a dati scientificamente validati, ad evitare qualsiasi possibilità di confutazione o di smentita a posteriori. E’, indubbio, infatti che solo la definizione di presupposti di fatto non discutibili può

costituire un solido basamento per lo svolgimento di una corretta istruttoria e la formazione di un giudizio comparativo fra i vari aspiranti approfondito e plausibile, verificabile secondo un criterio di trasparenza e ragionevolezza.

In tale ottica, l'avvenuta modifica del *ius conditum* intende positivizzare l'aspirazione sopra esposta, in particolare prevedendosi che i rapporti dei Capi degli Uffici diano espressamente conto delle risultanze relative alla quantità ed alla natura del lavoro svolto in relazione primaria con le rilevazioni statistiche acquisite ed allegate. Qualsiasi argomentazione, in questa direzione, andrà dunque ancorata a dati oggettivi, in quanto tali obiettivamente percepibili e verificabili.

Con l'occasione, il Consiglio si è fatto portatore anche di un ulteriore bisogno, anch'esso fortemente avvertito in magistratura e condiviso dall'Adunanza Plenaria, attinente all'esigenza di chi è scrutinato di poter godere di un adeguato spazio partecipativo nella fase endoprocedimentale di valutazione, ciò in particolare in controdeduzione rispetto alle considerazioni sul lavoro svolto riportate dal Capo dell'Ufficio nel proprio rapporto.

E' stata quindi disposta l'introduzione di un termine, pari ad otto giorni, successivo alla comunicazione all'interessato del rapporto stesso, entro cui quest'ultimo può formulare proprie osservazioni scritte al Consiglio Giudiziario.

Il Consiglio ha, infine, condiviso il rilievo per cui, dai pareri attitudinali specifici dei Consigli Giudiziari, non sempre emergono alcune esperienze qualificanti che completano il profilo professionale del candidato, come per esempio i settori di competenza acquisita nell'esercizio delle funzioni giudiziarie nel corso della carriera, la pregressa partecipazione come componente al Consiglio Giudiziario, l'esperienza di formatore a livello di magistrato affidatario, collaboratore, componente del comitato scientifico del CSM, relatore a corsi di formazione del CSM o dell'ufficio referenti per la

formazione decentrata, tutor, docente o esperto formatore presso la Scuola Superiore della Magistratura.

Al fine di assicurare la corretta valorizzazione di tali elementi di valutazione nei confronti di tutti i candidati è stato modificato il modulo di redazione del parere per il conferimento dell'ufficio direttivo/semidirettivo allegato al T.U. sulla Dirigenza predisponendosi apposite sezioni attinenti gli aspetti sopra considerati.

5. – Il ruolo del CSM rispetto alle dinamiche delle piante organiche degli Uffici Giudiziari e la politica della mobilità

Governare la mobilità e non essere governati.

L'iperbanditura e l'aggravamento delle sedi disagiate. I bandi pendenti. I Fuori Ruolo.

L'impostazione ed esigenza di chiarezza, in una logica di controllo e di gestione democratica ha trovato ulteriore, discussa, travagliata esplicazione nella individuazione delle sedi da assegnare ai MOT.

Al proposito, va ricordato che la struttura della Terza commissione, ha prodotto uno sforzo considerevole e, in sede deliberativa, la Terza commissione stessa ha adottato – ancora una volta i criteri ed il metodo che il sottoscritto in qualità di presidente della Terza commissione ebbe ad inaugurare per la prima volta nell'anno consiliare 2011-2012 – criteri e parametri oggettivi di scelta, depurati da ogni influenza localistica o di patronage correntizio o di peso degli uffici interessati, proposti .

Il metodo adottato era tale che, con molta franchezza, nessun componente del Consiglio o della struttura era nella condizione, *ex ante* ossia prima dell'applicazione dei criteri, di indicare le coperture per piccolo o grande ufficio che fosse.

L'opzione di carattere eminentemente matematico-statistico ha condotto a risultati oggettivi non censurabili se non con riferimento ai criteri oggettivi predeterminati, costituendo essi l'effetto necessario di siffatti criteri.

Il principale, allarmante dato di crisi con riflessi sociologici e riguardanti l'intera società e la politica di assegnazione delle sedi ai MOT, è che relativamente all'ultimo bando di primo grado, pubblicato nel settembre 2013, è stato coperto solamente il 50% dei posti messi a concorso lato giudicante, in modo che la previsione di 362 coperture è rimasta circoscritta al numero di 192. Lato requirente, invece, è stato coperto solamente il 36% dei posti messi a concorso, in modo che la previsione di 129 coperture è rimasta circoscritta al numero di 47.

La vicenda, a questo punto, merita alcune riflessioni

Da parte nostra, nella consapevolezza che qualsiasi criterio adottato avrebbe suscitato opposte reazioni, la finalità primaria è stata quella di cercare una soluzione il più possibile condivisa al fine di evitare che su questo terreno potessero affermarsi infruttuose contrapposizioni all'interno del Consiglio.

Unitamente alla struttura tecnica del Consiglio ed all'Ufficio Statistico, si è proceduto alla creazione di una banca dati, all'interno della quale sono state riversate le informazioni che hanno riguardato solo ed esclusivamente, gli uffici giudiziari che presentavano significative criticità concentrandosi - non disponendo il Consiglio, ancora, di una propria banca dati sui reali flussi degli affari in grado di pesare gli uffici per carichi di lavoro - unicamente su dati immediatamente fruibili e relativi sia alle scoperture in pianta organica sia al c.d. indice di gradimento dei magistrati in servizio mostrato per talune sedi.

Così operando abbiamo campionato 193 uffici sia provinciali sia sub provinciali. Di questi, 113 avevano sede in città capoluogo di provincia, 80 in circoscrizioni territoriali diversi da quella provinciale. E' elementare

osservare che se avessimo assegnato una sola quota MOT ad ognuno dei 193 uffici avremmo già consumato circa i 2/3 delle 325 unità di MOT disponibili, con il risultato di non poter selezionare le criticità più elevate degli uffici provinciali sia, soprattutto, di disporre di poche unità da destinare ad uffici non provinciali solo formalmente, mentre in realtà, ad esempio, inglobano un'intera provincia (v. Santa Maria C.V e Caserta).

Ed è per questo che abbiamo preso in esame solo 90 uffici dei 113 (pari all'80%) che sono risultati con scoperture iniziali importanti. Stesso metodo per gli uffici non provinciali (38 su 80 = 48%).

E' dirimente, quindi, considerare che, avendo a disposizione solo 325 MOT e dovendone destinare per vincolo di legge (Legge delega 148/2011) il 70%, agli uffici provinciali che presentavano scoperture significative, le quantità di quote sono variate in ragione di due fattori: 1) la gravità della scoperta iniziale; 2) la dimensione della pianta organica dell'ufficio esaminato. L'unione di detti fattori ha consentito di rispettare i vincoli di legge individuando con oggettività gli uffici che non subiranno soppressione. Quelli provinciali perché intoccabili, quelli non provinciali per dimensione pianta organica per bacino d'utenza, estensione territorio, tasso impatto criminale ecc..

Le difficoltà scaturite dai vincoli di legge e l'esiguità del numero di MOT disponibile hanno imposto l'inserimento di taluni filtri tesi alla selezione degli uffici da individuare come sedi per i MOT. In particolare, si è inteso, solo per fare qualche esempio, per gli uffici provinciali giudicanti selezionare per l'assegnazione quegli uffici che presentavano una pianta organica aventi una dimensione superiore ad una certa soglia al fine di allinearli a quelli sub provinciali che, da molti addetti ai lavori, sono considerati con tale dimensionamento immuni dalla soppressione. Ma non bastava e, sempre nell'ottica di dare le poche unità di MOT disponibili ai soli uffici in maggiore difficoltà, si è deciso di inserire un secondo filtro costituito

dalla percentuale minima di scopertura al di sotto della quale non sarebbe scattata l'assegnazione. Per gli uffici giudicanti provinciali si è inteso bloccarla al 10%, ritenuta soglia accettabile e sopportabile di criticità.

Effetto finale, al termine delle assegnazioni, è stato quello di ridurre le percentuali di scoperture iniziali significative, senza pretese di azzeramento, per la semplice considerazione che i MOT erano e rimangono solo 325, assolutamente insufficienti per coprire le 1.163 vacanze in pianta organica.

Di rilevante importanza ed incidenza, rispetto al tema delle dinamiche delle piante organiche degli Uffici Giudiziari, sono gli interventi del C.S.M. sui fuori ruolo.

Sul tema, di particolare importanza è la delibera adottata il 7 marzo 2013 relativa ai magistrati destinati a funzioni diverse da quella giudiziarie.

In tale sede è stata interamente ripensata, in maniera organica ed omogenea, la disciplina dei presupposti per l'autorizzazione della destinazione dei magistrati ordinari a funzioni non giudiziarie, prevedendosi una articolata disciplina innovativa sostanziale e procedimentale.

L'organo di governo autonomo si è mosso nella direzione della valorizzazione delle esperienze professionali dei magistrati al di fuori della giurisdizione, a condizione che esse avvengano attraverso meccanismi di selezione trasparente e controllabili dai presidi del governo autonomo, costituiscano esperienze in qualche modo funzionalmente pertinenti all'esercizio della giurisdizione, abbiano durata contenuta, in maniera da evitare la realizzazione di percorsi professionali alternativi a quello giurisdizionale ordinario, ed escludano impropri privilegi e benefici economici o curriculari.

Muovendosi nei limiti stabiliti dalla legislazione primaria si sono per la prima volta stabiliti in maniera esplicita e rigorosa i presupposti obbiettivi e soggettivi per l'accertamento dell'interesse dell'amministrazione all'esperienza fuori ruolo del magistrato; si è stabilita inoltre una verifica

della permanenza delle condizioni per l'autorizzazione dopo cinque anni, da richiedersi tempestivamente da parte dell'amministrazione beneficiaria pena la conclusione dell'esperienza.

E' stata altresì, per la prima volta, disciplinata la destinazione a funzione diverse da quelle giudiziarie di magistrati presso il Consiglio superiore in modo più restrittivo rispetto alle previsioni legislative. Infatti, il d.l. 143 del 2008 non poneva alcun limite, neanche decennale, alla permanenza dei magistrati addetti alla struttura del Consiglio. La recente legge n. 90 del 2012 ha imposto anche ad essi il limite decennale, ma facendolo decorrere tale termine solo dal novembre 2012.

Tuttavia, in un'ottica di rigore e trasparenza, il consiglio ha stabilito un limite ulteriore più contenuto generale ed astratto per la permanenza fuori ruolo presso di sé, nell'esercizio del proprio potere di autoregolamentazione, quale ente beneficiario.

La durata massima è stata stabilita in sei anni che è apparso termine ragionevole perché, superando quello della singola consiliatura, consente alla struttura di svolgere il fondamentale ruolo di continuità delle competenze e delle conoscenze che sarebbe ad ogni nuova elezione fatalmente interrotta dal ricambio totale dei componenti.

E si è previsto che il limite di sei anni valga anche nell'ipotesi in cui un magistrato transiti da uno ad altro incarico nello stesso consiglio, con la sola eccezione dell'ipotesi in cui un magistrato dalla segreteria o dall'ufficio studi venga nominato segretario generale o vice segretario generale, per la quale si è stabilito il termine massimo complessivo di dieci anni.

In via transitoria si è previsto che il termine di sei anni si applichi anche a coloro che sono già in servizio presso la segreteria e l'ufficio studi del Consiglio, riconoscendo lo spazio di un anno dall'entrata in vigore della nuova regolamentazione per consentire all'organo di governo autonomo di

operare in maniera ordinata gli avvicendamenti necessari, garantendo la continuità della funzionalità dell'organo.

Si è deciso ancora che l'organico dei fuori ruolo non può essere coperto in maniera percentualmente superiore a quello dei magistrati addetti agli uffici giudiziari e, infine, si è per la prima volta codificato il potere di revoca, in qualsiasi momento, dell'incarico fuori ruolo, disciplinando i casi e la procedura .

Sempre sul tema della destinazioni di magistrati a funzioni diverse da quelle giudiziarie deve essere, infine, segnalata la delibera di carattere generale del 23 gennaio 2013, con la quale il Plenum ha istituito, allo scopo di soddisfare esigenze di trasparenza e conoscenza, un albo, pubblicato sul sito Internet del C.S.M. dei magistrati attualmente collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o che nel corso della loro carriera hanno svolto incarichi fuori ruolo.

6. – I rapporti del CSM con la Scuola Superiore della Magistratura

Venendo alla materia dei “rapporti con la Scuola della Magistratura”, la stessa è stata accorpata per omogeneità di materia presso l'attuale Sesta Commissione.

Difatti, dal mese di gennaio del 2013 l'attività di formazione dei magistrati è stata assunta dalla Scuola Superiore della Magistratura, cui il d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26 e succ. mod. ha assegnato il compito di curare la formazione professionale permanente dei magistrati, quella iniziale dei magistrati in tirocinio in collaborazione con il CSM, quella dei dirigenti degli uffici giudiziari, nonché quella dei magistrati onorari. Conseguentemente la Nona Commissione ha visto ridotte le proprie competenze.

Con decreto del 31 luglio 2013 il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura ha ridefinito, nel senso anzidetto, le competenze e la composizione delle Commissioni per l'anno 2013/2014 - a decorrere dal

6 agosto 2013 - con conseguente modifica della Tabella A) del Regolamento Interno sul funzionamento del CSM.

La prospettiva consiliare muove dalla considerazione che, se è la Scuola a dover gestire la formazione dei magistrati, la riforma non ha escluso l'apporto del CSM. Il Consiglio, infatti, oltre a concorrere alla nomina del Comitato direttivo, è chiamato a esercitare una funzione generale di indirizzo, attraverso l'elaborazione delle direttive per il tirocinio e le linee programmatiche per la formazione permanente, di cui il comitato direttivo deve tener conto nell'adottare il programma annuale dell'attività didattica.

Tra le delibere più significative adottate con riferimento alla Scuola Superiore della Magistratura si pongono le linee programmatiche relative alla formazione permanente per il 2014, le Direttive per i magistrati in tirocinio nominati con D.M. 2 maggio 2013, le delibere sulla formazione decentrata, la Relazione quadriennale sull'attività di formazione professionale dei magistrati (2009-2012) e la Relazione ventennale sull'attività di formazione svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Inoltre, proprio nella medesima finalità di garantire la sinergia degli apporti forniti, con delibera del 10.4.2013 il Consiglio ha integrato la circolare sugli incarichi extragiudiziari dettando una speciale disciplina applicabile agli incarichi conferiti ai magistrati dalla Scuola Superiore della Magistratura. Pur prevedendo che tali incarichi sono soggetti ad autorizzazione da parte del Consiglio, si è ritenuto che tale autorizzazione possa essere concessa in forma decisamente semplificata in ragione del favor riconosciuto ad essi dall'autogoverno ed in virtù della natura dell'Ente conferente, nonché dell'assenza di profili di controindicazione derivanti da pericoli di compromissione dei valori di imparzialità ed autonomia della funzione giurisdizionale, insussistente per definizione nel caso di tali attività extrafunzionali.

A tal fine si è individuata una forma di autorizzazione preventiva per l'incarico di docente ed esperto formatore collegata all'inserimento del nominativo nell'Albo dei docenti, previsto normativamente e costituito presso la Scuola, con l'obbligo per la Scuola di comunicare al Consiglio i nominativi dei magistrati iscritti all'Albo allo scopo di consentire la preventiva verifica delle condizioni. Gli esiti devono essere comunicati alla Scuola entro 30 giorni dalla ricezione degli atti. Decorso tale termine, in mancanza di comunicazioni, i magistrati inseriti nell'Albo si intendono preventivamente autorizzati a svolgere gli incarichi di docente o esperto formatore conferiti dalla Scuola.

Nella seduta del 24.7.2013 il Consiglio ha apportato un'ulteriore modifica alla Circolare sugli incarichi extragiudiziari, prevedendo che gli incarichi svolti presso la Scuola non devono essere computati ai fini della determinazione dei limiti previsti ai capi 12.1. e 12.2.

Il Consiglio ha sostenuto sin dappprincipio la Scuola nel nuovo compito, anzi auspicando che la maggiore stabilità organizzativa derivante dall'operatività della Scuola potesse rappresentare l'occasione per superare la principale criticità della formazione decentrata, costituita dalla frammentarietà e dal non uniforme impegno dei formatori nei vari distretti. In tale prospettiva, è stato rivolto alla Scuola un invito a svolgere un ruolo propulsivo e di raccordo fra le formazioni decentrate già in sede di programmazione annuale, attraverso l'individuazione dei interventi formativi di "primo livello" da diffondere in modo unitario su tutto il territorio e predisponendo, poi, un secondo ambito di incontri di studio, rivolti a sviluppare in sede decentrata i risultati degli incontri centrali di particolare rilievo.

Nella febbraio 2013 il Consiglio ha deliberato l'adozione di ulteriori linee programmatiche interamente incentrate sulla formazione decentrata. Nel confermare i principi generali sopra espressi, il Consiglio ha rimarcato che i formatori decentrati potranno essere chiamati a svolgere, su diretta delega

della Scuola, anche attività di formazione iniziale dei magistrati ordinari in tirocinio (MOT), svolgendo un compito che – come specificato già nelle Direttive generali per il tirocinio dei magistrati ordinari nominati con D.M. 8 giugno 2012 – un tempo spettava alle “commissioni uditori”.

Ad uno sguardo d’insieme, perciò, anche se il quadro normativo e ordinamentale della formazione decentrata è parzialmente mutato, sono rimasti invariati alcuni punti essenziali.

Inoltre, per assicurare il raggiungimento dei risultati anzidetti, il Consiglio e la Scuola convergono nel considerare essenziale preservare l’elevato grado di autonomia organizzativa, didattica e gestionale che da sempre caratterizzano la formazione decentrata.

Tale circostanza ha indotto il Consiglio a rimeditare la problematica dell’esonero “a richiesta” dei formatori decentrati e la quantificazione della sua misura, valutandone sia la compatibilità con le nuove e accresciute competenze, sia il diverso assetto organizzativo eventualmente richiesto in ragione delle esigenze della Scuola.

Tali determinazioni saranno trasfuse nel bando di pubblicazione dei posti vacanti, che quindi sarà redatto e pubblicato dalla Scuola.

Quanto alla individuazione dei formatori decentrati, è stato ritenuto che, “se da un lato non può revocarsi in dubbio che i formatori decentrati sono, a tutti gli effetti, collaboratori diretti della Scuola, per cui dovrebbe valere la regola generale secondo cui è la Scuola medesima che provvede alla loro designazione, nondimeno la stabilità dell’incarico e l’auspicata ultrattività della previsione di un esonero percentuale dall’attività giudiziaria ordinaria incidono sull’organizzazione interna degli uffici di appartenenza e sullo *status* del magistrato interessato e quindi coinvolgono profili di

competenza del C.S.M.” (così le Linee programmatiche della Scuola).

Consiglio e Scuola, quindi, convergono sul punto che occorre una procedura condivisa rispettosa delle reciproche attribuzioni.

L'incarico di formatore decentrato ha durata biennale, con la possibilità di rinnovo consecutivo per una sola volta.

7 - SEZIONE DISCIPLINARE

Le recenti sentenze delle SS.UU. del 2011

Alcuni recenti, ed ormai consolidati, orientamenti giurisprudenziali di legittimità suggeriscono la disanima della giurisprudenza recente e di quella più risalente.

Il paradigma ermeneutico formatosi nel recente passato indicava quali elementi costitutivi della fattispecie disciplinare la concorrenza – per altro comune – dei tre elementi canonizzati della reiterazione, gravità ed ingiustificatezza del ritardo riconducendosi lessico significativo alla abitudine, gravità sub specie (durata) temporis e alla insussistenza di condizioni (disorganizzazione dell'ufficio, pluralità di attività giurisdizionali delegate, condizioni di salute) comunque validate da apprezzabili risultati di produttività. Le ragioni di siffatta impostazione riposavano sulla natura del bene tutelato dall'articolo 18 R. D. Lgs 31 maggio 1946, numero 511, posto a presidio del prestigio dell'Ordine Giudiziario, evidentemente vulnerato da una condotta del magistrato tale da renderlo immeritevole della fiducia di cui il magistrato deve godere.

Sul piano sostanziale, siccome rilevato, la concorrenza in positivo dei primi due elementi era affievolita ed elisa dal terzo anch'esso elemento costitutivo della fattispecie; il riflesso processuale era costituito dalla necessità di allegazione e prova di tutti gli elementi indicati da parte del procedente e dalla diversa efficienza valutativa in sede disciplinare del dato di giustificazione, coesistente alla fattispecie e non esterno ad esso, con incidenza scriminante.

L'orientamento recente, collocabile temporalmente nell'anno 2011 (Cassazione Sezioni Unite, n. 7.193/2011, n. 18.696/2011, n. 18.697/2011, ed

in particolare n. 8.488/2011 in motivazione) indica un diverso approdo interpretativo, fondato sulla lettera e sistematica della novella costituita dalla Legge Delega e dagli artt. 1 e 2, comma 1, lett. q) d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, che tipizzano l'illecito prescrivendo che il ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni costituisca illecito disciplinare quando concorrano le tre aggettivazioni per cui il ritardo sia reiterato, grave ed ingiustificato.

La declinazione del ritardo sanzionato tuttavia assume nuova e diversa significazione.

Viene, invero, negata la significazione consolidata di reiterazione sinonimo di abitualità, laddove il termine, secondo il significato proprio della lingua italiana, viene ricondotto alla descrizione di fenomeno ripetuto.

Viene, del pari, ripensato il criterio della gravità mediante il richiamo al parametro quantitativo dell'inutile decorso del termine di un anno dal momento in cui l'atto avrebbe dovuto essere compiuto secondo una valutazione esterna, recepita dal Giudice di Legittimità e fornita dalla Corte EDU secondo un orientamento ormai risalente ma consolidato (da ultimo in Cassazione, Sezione I, 6 giugno 2011, n. 12.173) di integrazione del parametro costituzionale inerente il giusto processo (articolo 111) di fonte sub costituzionale (Cass. Sez. I, Ordinanza n. 478 dell'11.1.2011), ma proprio del tema dell'equa riparazione (di quantificazione per relationem della durata secondo la scansione temporum dei 3 anni in primo grado, due anni in appello ed uno in cassazione).

La giustificazione concettuale di siffatta impostazione, e la nuova diversa lettura, va ascritto, secondo il percorso motivazionale della S.C., al principio del giusto processo, inteso anche come diritto ad ottenere una decisione in tempi ragionevoli, alla fine costituzionalità nell'articolo 111 della Carta Fondamentale, di recepimento, per quanto di interesse, dell'articolo 6 della Convenzione dei Diritti dell'Uomo.

Ulteriore, immediata conseguenza è che il bene tutelato è costituito dal giusto processo spostandosi, in attuazione del principio del carattere di interesse generale e solidaristico della giurisdizione, l'obiettivo della tutela dell'immagine dell'Ordine Giudiziario a quello della collettività.

Nello sviluppo logico dell'argomento si perviene alla conclusione che l'illecito è grave e decisivo ai fini della responsabilità quando l'attività richiesta era compiuta dopo l'anno dal momento in cui l'obbligo era sorto.

La portata innovativa dell'orientamento recente trova definitiva esplicazione nella nuova ed affatto diversa lettura della giustificabilità della condotta omissiva con conseguenze sostanziali e processuali assolutamente palingenetiche rispetto al passato.

Sotto il primo profilo, invero, si ritiene che le condizioni ambientali, soggettive ed oggettive, non costituiscano elemento strutturale della fattispecie ma sono esterne ad essa in modo che esse non concorrano alla definizione della condotta, intesa come attività globalmente intesa, ma si pongano all'esterno di essa ed anzi in antitesi funzionale rispetto alla ontologia della stessa, ormai consumata e consolidata, operando in efficacia scriminante dell'illecito comunque integrato.

Sul piano processuale, siffatta nuova e diversa prospettiva riflette, in via esclusiva, il carattere di causa di giustificazione facente carico, secondo la disciplina generale dell'ordinamento, su chi la invochi, e quindi sul magistrato.

Il dubbio della mancata espressa tipizzazione della scriminante – pure imposta per principio generale dell'Ordinamento – cede – secondo le SS. UU. – a fronte della assimilazione del caso alle ipotesi di silenzio del Legislatore ricondotte dalla dottrina e dalla Corte Costituzionale (n.n. 5/2004 e 225/2008) alla categoria dei comportamenti esigibili nel riflesso della “condizione di inesigibilità”.

Il criterio di inesigibilità si correla evidentemente a situazioni *extra ordinem* graduabili in relazione al ritardo in modo da assumere carattere di assoluta inesigibilità quando il ritardo medesimo ecceda, in situazione di reiterazione, l'anno e comunque non superabili con la sola volontà (SS. UU. n. 18.699/2011) vinta dalla impossibilità, soggettiva od oggettiva; nelle diverse e residuali ipotesi riconducibili allo spazio *temporis* intercorrente tra il triplo del termine e l'anno operano evidentemente i criteri di esclusione individuati nei carichi, nella eventuale valutazione comparativa, nella situazione ambientale od in eventi soggettivi incidenti sulla persona e sulla famiglia del magistrato, secondo la valutazione che il caso suggerisca.

In particolare, se per un verso condivideva i criteri utili a connotare il "ritardo", di gravità, ingiustificatezza, reiterazione, ponendosi in tal modo nel solco interpretativo consolidato, per altro verso rifletteva sul significato e portata degli stessi.

Invero, la Corte di Legittimità negava l'assimilazione di reiterazione ad abitudine, fatta propria dalla Sezione Disciplinare, assegnando viceversa al termine incidenza meno estesa, contenuta nella espressione lessicale di ripetizione nel tempo dell'inadempimento *ex sé* considerato; in particolare, offriva un nuovo schema di analisi dell'attività giurisdizionale ai fini che occupa, per il passato incentrata sulla valutazione complessiva e nelle decisioni circoscritte ai singoli episodi di ritardo nel deposito.

Ho provato a descrivere una piccola parte delle attività, anche molto delicate e complesse, svolte dal Consiglio nel 2013, non essendo possibile offrire, nel tempo a disposizione e senza approfittare molto della vostra attenzione, un quadro complessivo del lavoro svolto dal C.S.M. per migliorare l'amministrazione della giurisdizione nell'ambito delle sue competenze, anche correggendo distorsioni e sfasature del sistema, ma senza

operare rotture dello stesso sistema, sicuramente perfettibile, da razionalizzare ma da non intaccare né da abbandonare nei suoi principi fondamentali.

Il C.S.M. rappresenta un osservatorio privilegiato sulla magistratura italiana; da questo osservatorio si ha l'immagine di una istituzione in difficoltà a causa dell'inefficienza di alcuni dei suoi meccanismi ed a causa della situazione di conflitto in cui si ritrova da molti anni, tuttavia si può affermare che, nel suo complesso, nella magistratura italiana prevalgono profondo ossequio alla Costituzione, serietà ed integrità, qualità fondamentali nel catalogo delle virtù civili.

In tale contesto il Consiglio non può che impegnarsi ulteriormente nel proprio ruolo, con spirito costruttivo ed animato dal desiderio di contribuire a rendere questo tormentato segmento della vita istituzionale del nostro Paese un po' più all'altezza della nostra tradizione giuridica e civile.

Concludo, Sig. Presidente, formulando anche a nome del Consiglio Superiore, a Lei e a tutti gli operatori del diritto del distretto di Perugia il mio più vivo augurio di proficuo lavoro per il nuovo anno giudiziario

CORTE D'APPELLO DI REGGIO CALABRIA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE GIUSEPPINA CASELLA

Signor Presidente, Sig.Procuratore Generale, Autorità, Avvocati, Colleghe, Colleghi, Cittadini,

rivolgo a tutti voi il saluto del Consiglio Superiore della Magistratura, che ho l'onore di rappresentare in questa sede.

1. Ho ascoltato con grande interesse la relazione del Presidente della Corte dalla quale emerge con chiarezza il quadro dello stato della giustizia nel distretto, i traguardi raggiunti e le questioni che ancora attendono soluzione.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario è un momento importante per l'amministrazione della Giustizia: un'occasione di riflessione e di proposte.

E' il tempo in cui i distretti e il centro si confrontano fra loro, scambiandosi reciprocamente dati conoscitivi indispensabili per programmare azioni positive per il futuro. Ed è l'occasione per incontrare la cittadinanza e dare conto dell'attività svolta nell'amministrazione della giustizia.

In questo contesto la partecipazione del rappresentante del CSM ha il significato di far conoscere, agli operatori della giustizia in particolare, l'attività dell'organo di governo autonomo della Magistratura.

Ed a tal fine, credo che sia utile ricordare che il Costituente ha previsto per la magistratura un sistema di autogoverno incentrato sul CSM al fine di garantire, tutelare e promuovere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, ovvero l'esercizio indipendente ed imparziale delle funzioni giudiziarie da parte dei singoli magistrati, che costituisce la garanzia fondamentale dei diritti dei cittadini o, meglio, la garanzia del "*diritto allo stato di diritto*", che si traduce nel principio dell'uguaglianza di tutti davanti

alla legge e dell'uguaglianza della legge per tutti, ricchi o poveri, deboli o potenti, maggioranze o minoranze.

Dunque, l'indipendenza del singolo magistrato è il necessario presupposto per il sereno e imparziale esercizio della funzione giurisdizionale e, come tale, è un diritto dei cittadini e non un ingiustificabile privilegio di casta.

2. Questo è il mio quarto ed ultimo intervento, quale consigliere del Csm, alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario.

E', dunque, tempo di bilanci rispetto ad una Consiliatura che ormai volge al termine e nel contempo, anche di rilancio prospettico in vista del prossimo passaggio di consegne.

L'esperienza consiliare mi conferma che la Magistratura italiana è un corpo essenzialmente sano, composto di colleghe e colleghi che, in piena autonomia ed indipendenza, svolgono un servizio essenziale per il Paese con alta professionalità ed a prezzo anche di notevoli sacrifici personali e familiari.

Anzi, senza alcuna ipocrita timidezza, si può consapevolmente affermare che se l'Italia, in questi anni di crisi morale prima che economica, ha in qualche modo "tenuto", ciò è stato anche grazie all'opera della giurisdizione, strettamente intesa come tutela dei diritti dei cittadini e presidio della legalità.

Con ciò non si vuol negare che anche nel corpo magistratuale vi siano talvolta gravi cadute comportamentali, purtroppo registratesi anche in questo distretto. Ed è per questo indispensabile che il Csm si dimostri pronto, in ogni circostanza, a censurare tutte quelle condotte che non sono in linea con le alte responsabilità connesse al ruolo, nella consapevolezza che i magistrati sono chiamati non solo a prestare un servizio efficiente e a garantire i diritti fondamentali dei cittadini ma anche a rappresentare un esempio positivo per

l'intera società e ad essere e apparire sempre all'altezza dei delicati compiti cui sono preposti.

Ma, a conferma di quel che dicevo prima, mi piace in questa sede rammentare, in particolare, che dal rapporto Cepej del giugno 2013 emerge che nel contenzioso civile l'indice di smaltimento, per l'Italia, è di gran lunga maggiore a quello di tutti i restanti paesi europei ed anzi, per la precisione, è l'unico superiore al 110%.

Il che dimostra come da parte della Magistratura vi sia stato, in questi ultimi anni, un forte recupero di efficienza, e ciò malgrado la permanente inammissibile carenza di mezzi e di personale e nonostante l'entità delle risorse allocate nel settore giustizia sia rimasta inalterata.

Non posso qui sottacere che l'ultimo concorso per il reclutamento del personale amministrativo, il cui ausilio è indispensabile per il buon funzionamento della macchina giudiziaria, risalga al 1995 e che con il conseguente innalzamento dell'età del personale di cancelleria in servizio si sfiora addirittura il rischio della possibile evaporazione delle conoscenze.

Allo stesso modo ancora drammatiche sono le scoperture nella pianta organica della magistratura. Di qui le note difficoltà che il Consiglio incontra nel governo della mobilità orizzontale dei magistrati e l'oggettiva difficoltà di venire incontro alle esigenze che si levano dagli uffici di questa nobile terra calabrese dove si vive – ne sono sinceramente consapevole – una situazione di grande emergenza soprattutto per il carico di procedimenti e processi penali di elevata complessità e di notevole impatto sociale. Reggio Calabria ha il triste primato di essere la capitale della 'ndrangheta ed avrebbe invece diritto ad affermare la piena legalità in ogni ambito. Perché ciò si realizzi, la preconditione è l'efficienza della Giustizia penale e civile, il che presuppone innanzitutto la piena funzionalità degli uffici cui devono essere assicurati organici adeguati ed effettivi che tengano realmente conto degli oggettivi carichi di lavoro. Agli elevati tassi di scopertura del distretto di Reggio

Calabria occorre, dunque, porre immediatamente rimedio ricorrendo a tutte le possibilità che l'ordinamento consente. Assicuro, sotto questo profilo, l'impegno del Consiglio Superiore della Magistratura e mio personale.

3. Nel descrivere la magistratura di oggi sento la necessità di porre l'accento anche su un altro profilo, non sempre attentamente considerato.

Afferma Hegel che l'accrescimento quantitativo di un fenomeno ne muta l'aspetto qualitativo.

Occorre, allora, tenere ben ferma la rotta ed impedire che il perseguimento di un pur necessario recupero di efficienza incida, però, negativamente sull'essenza dell'attività di magistrato, da professionista a servizio dello Stato a mero burocrate, non interessato alla qualità del servizio giudiziario ma asservito ad una logica essenzialmente numerica. Il pericolo che intravedo è che il magistrato, nella propria quotidiana attività, perda di vista il fine alto della propria funzione e, oppresso da carichi di lavoro sproporzionati, abbia di mira unicamente la quantità del lavoro esitato anziché la qualità.

E proprio in relazione al rischio relativo a tale rinnovata visione della funzione del magistrato, il Consiglio ha di recente esaminato il tema del ruolo e degli obblighi dei dirigenti nel caso di ritardi nel deposito dei provvedimenti, affrontando la questione come problema di funzionalità del servizio e non, come finora è accaduto, come problema individuale del magistrato.

Le due delibere approvate in data 14 novembre 2013 prevedono per i dirigenti degli uffici, da un lato, l'obbligo, in presenza di ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte del magistrato in valutazione, di comparare il ritardo con quello degli altri magistrati dell'ufficio e di indicare i provvedimenti organizzativi adottati per superare la situazione venutasi a creare; dall'altro richiedono ai dirigenti medesimi di adottare una serie di

rimedi volti a riorganizzare l'ufficio al fine di eliminare l'arretrato, quali, ad esempio, l'esonero temporaneo del magistrato dall'assegnazione di nuovi affari o da specifiche attività giudiziarie e la redistribuzione dei processi e dei procedimenti con eventuale formazione di ruoli autonomi ai GOT.

L'obiettivo di tali delibere è evidente: affermare che il dirigente dell'ufficio non deve solo segnalare i ritardi ma ha anche l'obbligo di adottare tutte le misure più idonee a favorire la soluzione del problema, nell'interesse degli utenti, del corretto funzionamento dell'ufficio e dello stesso magistrato che si trova in difficoltà.

4. Le menzionate delibere sono particolarmente significative anche da altro punto di vista, perché costituiscono un ulteriore precipitato del definitivo superamento della concezione della dirigenza come tappa di un *cursus honorum* e dell'ormai pacifica affermazione che tale ruolo è contrassegnato da una precipua funzione organizzativa.

La selezione dei magistrati destinati allo svolgimento delle funzioni direttive e semidirettive è una delle attività più delicate assegnate dalla Costituzione al Consiglio Superiore della Magistratura. Si tratta di un compito sicuramente difficile, connotato da un potere discrezionale elevato, che deve essere svolto con l'intento effettivo di destinare agli uffici il miglior candidato possibile, per tale intendendosi non il più bravo in assoluto ma il più idoneo, soprattutto sotto il profilo attitudinale, per un determinato posto. Del pari, deve essere esercitata in maniera intellegibile l'ampia discrezionalità di cui il legislatore ha dotato il Consiglio che, seppure spesso accusato di dare eccessivo seguito alle tentazioni correntizie, ha cercato invece in questi ultimi anni di raccogliere la sfida dell'efficienza, senza nascondersi dietro scelte obiettivamente facili e deresponsabilizzanti in favore del più anziano in quanto tale e purchessia. E' un punto, questo, su cui però ancora si registra un sensibile ritardo culturale di parte della Magistratura che, a mio avviso, occorre al più presto superare. E in tale direzione si muove la recente delibera

del 21 novembre 2013 che, nel prevedere l'abolizione della fascia e del cd. spiccato rilievo, ha affermato che la selezione deve avvenire con riferimento ad una platea adeguatamente ampia di aspiranti e deve consentire fra tutti la scelta del magistrato più idoneo.

Certo, rimane la necessità di esercitare al meglio l'ampia discrezionalità consiliare; ma non posso non sottolineare che le decisioni del Consiglio, proprio in materia di selezione e nomina dei Dirigenti, si fondano in particolare sui pareri dei Consigli giudiziari e sui rapporti dei Capi degli Uffici e, dunque, è l'intero circuito del governo autonomo ad essere chiamato in causa. Dai Dirigenti e dai Consigli Giudiziari si pretendono rapporti che riferiscano fatti verificati a sostegno delle valutazioni esposte e non affermazioni più o meno aggettivate sulle qualità.

5. Con riferimento al tema dell'organizzazione degli uffici, va orgogliosamente rivendicato da parte di questo Consiglio il ruolo propulsivo svolto ai fini dell'affermazione e diffusione di una cultura gestionale dell'amministrazione della giustizia davvero razionale e dinamica, nella consapevolezza che organizzazione, informatica e statistica giudiziaria sono le frontiere e le sfide rispetto alle quali si gioca il futuro del sistema giudiziario italiano e la sua capacità di essere credibile. Sul punto l'impegno della Settima Commissione, che quest'anno ho l'onore di presiedere, è stato notevole ed articolato. Voglio ricordare, in particolare, l'intervenuta definizione, nel corso dell'ultimo anno, dei programmi di gestione ai sensi dell'art. 37 della legge n. 111/2011. Infatti, tutti i dirigenti degli uffici interessati (224), con due sole eccezioni, hanno redatto il proprio programma di gestione che, nel mese di dicembre appena trascorso, il Consiglio ha provveduto ad esaminare, procedendo ad un'attenta disamina degli obiettivi programmatici indicati, dei carichi esigibili determinati e delle criticità emerse.

Nella consapevolezza dei sempre più evidenti compiti gestionali incombenti sui dirigenti degli uffici, va peraltro rimarcata la perdurante attualità dell'elaborazione culturale svolta negli ultimi venti anni dal Consiglio, che ha introdotto e affinato un modello di organizzazione degli uffici giudiziari caratterizzato dal coinvolgimento diretto dei magistrati, attraverso la presenza di imprescindibili meccanismi di partecipazione alle principali scelte di gestione, quali necessari strumenti di democrazia interna e di "autogoverno diffuso".

6. Sempre con riferimento al tema dell'organizzazione degli uffici, va altresì posto l'accento sulla funzione di stimolo costruttivo che il Csm ha esercitato per l'avvio ed il completamento del processo riformatore in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Il Consiglio ha accolto favorevolmente la proposta di riforma delle circoscrizioni giudiziarie, rilevando come dai principi e dai criteri direttivi della legge delega emerga una sostanziale coincidenza tra le posizioni costantemente assunte dal C.S.M. e quanto previsto dal legislatore. Già in passato, infatti, il Consiglio ha affermato la necessità, per un verso, di mantenere i Tribunali ordinari nei capoluoghi di provincia e, per altro verso, di ridurre drasticamente il numero delle sezioni distaccate di Tribunale, la cui ragione d'essere è progressivamente venuta meno ed il cui funzionamento risulta oggi gravemente pregiudicato anche dalla carenza di personale amministrativo.

Il C.S.M. ha altresì condiviso il fine principale della revisione della geografia giudiziaria, consistente nella razionalizzazione delle risorse umane e materiali e nei risparmi di spesa derivanti dall'applicazione delle economie di scala determinate dall'accorpamento di uffici.

Su tali temi, nel corso del 2013, il contributo del Consiglio è stato particolarmente incisivo, a partire dall'attuazione dei dd. lgs. 155 e 156 del

2012 fino alla recente delibera del 23 ottobre 2013, contenente il parere sullo schema di decreto legislativo correttivo.

Come è noto, con i citati decreti legislativi nn. 155 e 156 del 7 settembre 2012 è stata prevista la soppressione di 667 uffici del giudice di pace, di 220 sezioni distaccate di Tribunale e di 31 Tribunali, la creazione del nuovo Tribunale di Napoli Nord, la modifica territoriale dei circondari di alcuni Tribunali e delle corrispondenti Procure della Repubblica.

In proposito va, in particolare, richiamata la delibera del 18 aprile 2013 con cui il Consiglio ha espresso parere sulla proposta di revisione delle piante organiche concernente le sole 50 sedi giudiziarie coinvolte direttamente da mutamenti territoriali (o mediante accorpamento di Tribunali da parte di altri Tribunali o mediante ridefinizione dell'ambito geografico di alcuni circondari).

Il Consiglio, in tale sede, una volta analizzati i criteri utilizzati nella proposta ministeriale ed i correttivi introdotti, ha condiviso la scelta di limitare la rideterminazione ai soli uffici oggetto della revisione delle circoscrizioni, rinviando ad un momento successivo la proposta generale di riformulazione delle piante organiche a livello nazionale. E proprio nei prossimi giorni mi auguro che possa essere concretamente ripresa l'interlocuzione CSM/Ministero per pervenire ad una più generale revisione delle piante organiche, nella consapevolezza che la riorganizzazione degli uffici sul territorio non potrà essere una buona soluzione ai problemi della giustizia se non sarà accompagnata da una seria revisione delle piante organiche fondata su un'analisi attenta dei flussi e dei carichi di lavoro dei singoli uffici.

7. Passando ad un altro tema, voglio sottolineare che un'attenzione fattiva e costante è stata posta dal Consiglio al problema carcerario, mediante la ricostituzione della commissione mista Csm/Ministero e l'adozione di

concrete proposte di riforma rivolte al Ministro della Giustizia. E ricordo che proprio in questa settimana il plenum si è pronunciato, sia pure mettendo in evidenza talune criticità, sul testo del decreto legge riguardante le misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

Di certo, il fenomeno ormai endemico del sovraffollamento carcerario ed il progressivo degrado delle strutture e delle condizioni di vita dei reclusi integrano una situazione connotata dalla compromissione dei diritti fondamentali dei detenuti, riconosciuta, oltre che dalla giurisdizione interna, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, con la sentenza 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, ha riconosciuto la violazione, per effetto del citato sovraffollamento, dell'art. 3 CEDU, che sancisce il divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti. Ne è derivata la proposizione di una mole di ricorsi individuali contro lo Stato italiano, a fronte della quale la CEDU è nuovamente intervenuta con la nota sentenza dell'8 gennaio 2013 (*Torregiani*) riscontrando ulteriormente la violazione dell'articolo 3 della Convenzione ed ha assegnato allo Stato italiano il termine di un anno entro cui procedere all'adozione delle misure necessarie a porre rimedio alla constatata violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, *medio tempore*, ha sospeso la trattazione dei residui ricorsi in materia, riservandosi di dichiararli irricevibili o cancellarli dal ruolo in conseguenza dell'ottemperanza dello Stato convenuto.

Il termine annuale ha cominciato a decorrere dal 28 maggio 2013 e si consumerà, dunque, il 28 maggio 2014.

Sul tema, non può non richiamarsi il messaggio che l'8 ottobre 2013 il Presidente della Repubblica ha rivolto al Parlamento, nell'esercizio della facoltà prevista dall'art. 87, comma 2, Cost., sulla questione carceraria, con il quale ha, tra l'altro, posto l'accento sulla stringente necessità di dare

tempestiva esecuzione al pronunciamento della Corte europea ed indicato i possibili ambiti di azione.

Deve altresì rammentarsi che anche la Corte Costituzionale ha posto in rilievo l'intollerabilità della situazione attuale che, si legge nella sentenza n. 279/2013, *“non può protrarsi ulteriormente”*, poiché il carattere inderogabile del principio dell'umanità del trattamento rende assolutamente necessaria *“la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare”*.

8. Prima di concludere, voglio svolgere un'ultima riflessione su un tema a me particolarmente caro, mettendo in evidenza il ruolo propulsivo svolto dal Consiglio Superiore della Magistratura a sostegno della politica e della cultura di genere.

Invero, grazie anche all'impegno costante del Comitato Pari Opportunità in magistratura, la tutela della donna magistrato appartiene ormai strutturalmente all'azione consiliare.

Durante l'anno appena trascorso è stata continua ed attenta l'elaborazione di soluzioni mirate, migliorative delle forme di tutela secondo i fabbisogni reali emergenti, (si pensi agli interventi più recenti del Consiglio in tema di part-time in magistratura, di adozione di protocolli e buone prassi a tutela della maternità e della paternità nell'organizzazione delle attività giudiziarie e in tema di asili nido).

A luglio scorso, il Convegno svoltosi presso la sede consiliare, occasionato dalla celebrazione del cinquantenario dell'ingresso delle donne in magistratura ed esteso alla riflessione sulla violenza di genere, ha visto la preziosa presenza di insigni personalità del mondo politico, giudiziario e culturale; la partecipazione all'evento è stata amplissima e fortemente sentita.

L'attenzione alle toghe “rosa” è, dunque, oggi un'attribuzione endemica del governo autonomo, necessitata anche dalla massiccia presenza

femminile in magistratura, che impone una più moderna visione organizzativa e tabellare.

Infatti, le donne in magistratura costituiscono oggi il 48% del corpo magistratuale e negli ultimi concorsi la componente femminile risulta aver addirittura superato, sebbene di poche unità, quella maschile; di contro, va peraltro osservato che le rilevazioni statistiche denunciano la persistente esiguità e marginalità della componente “rosa” negli incarichi direttivi e negli organismi rappresentativi.

Questa sproporzione rischia di tradursi in un vero e proprio deficit di democrazia, che richiede pronti interventi di riassetto, al fine di assicurare parità sostanziale e rafforzamento dell’efficienza della Magistratura attraverso l’arricchimento di genere.

9. Passo a concludere, augurandomi di aver tratteggiato un quadro d’insieme dal quale appaia evidente la decisa volontà del Csm di disegnare una magistratura moderna quale fattore essenziale ed insostituibile per il progresso del Paese.

Sono peraltro, convinta che i problemi del governo della magistratura debbano essere risolti anche attraverso un’azione più efficace ed incisiva del CSM. L’istituzione consiliare deve assumersi consapevolmente le proprie responsabilità, senza arretrare di fronte a decisioni difficili, assicurando che non vi siano cedimenti né nella propria azione, né all’ interno della Magistratura.

Compito del C.S.M. è quello di rendere riconoscibile il principio di autonomia ed indipendenza della giurisdizione, il che però non si traduce in una garanzia senza limiti assicurata al singolo magistrato. L’esercizio della giurisdizione indipendente comporta, infatti, l’assunzione di particolari doveri di responsabilità nell’esercizio della funzione, il rispetto dei quali deve essere

costantemente assicurato e controllato dal Consiglio superiore della magistratura.

La credibilità della magistratura passa, quindi, anche attraverso l'efficienza del sistema di autogoverno che, nell'attività quotidiana, deve dare costante dimostrazione di rigore comportamentale con atti e scelte, anche coraggiose, che siano testimonianza profonda di elevato senso istituzionale.

Con tale consapevolezza, formulo, Sig. Presidente, a Lei e a tutti gli operatori del diritto del distretto di Reggio Calabria il mio più vivo augurio di proficuo lavoro per il nuovo anno giudiziario.

Grazie

CORTE D'APPELLO DI ROMA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE GUIDO CALVI

Egregio Presidente , Procuratore Generale, Signori giudici e avvocati autorità tutte, mi sia consentito rivolgere un saluto particolare al dott. Giorgio Santacroce rimo presidente della corte di cassazione che con la sua presenza ha saputo onorare questa nostra cerimonia

Nel dicembre del 2009 è entrato in vigore il trattato di Lisbona che ha previsto la obbligatorietà formale della Carta di Nizza. Nel gennaio 2011 i Presidenti della Corte di Giustizia e della Corte Europea dei diritti dell'uomo hanno confermato che la Carta di Nizza è, e dovrà essere, il momento di riferimento per la giurisprudenza della Corte di Giustizia sui diritti fondamentali. E poiché le indicazioni della Carta attengono ai diritti di tutti i cittadini, non vi è dubbio che esse sono strumento di indirizzo per le politiche dell'Unione, per l'attività dei suoi organi e , soprattutto, per gli orientamenti delle giurisdizioni nazionali. Occorre quindi verificare come la nostra giustizia abbia fatto proprio l'ordinamento comunitario e se il diritto europeo sia divenuto anche un momento di formazione culturale del magistrato nazionale.

Sorgono due ordini di problemi. Il primo attiene al rapporto tra il nostro sistema ordinamentale e quello dei diversi paesi dell'Unione. Rapporto dal quale non potrà che scaturire un coordinamento tra i diversi sistemi per pervenire ad una unità della giurisdizione. Il secondo problema emerge dalla valutazione che gli organi di controllo giurisdizionale europei hanno pronunciato nei confronti non del nostro sistema ordinamentale ma sulla sua efficienza in termini di garanzie e di ragionevole durata del processo sia civile

che penale. Insomma tutti conosciamo con quanta severità è stata data una valutazione sul nostro processo e sulle nostre carceri.

Quanto al primo dei due problemi va ricordato che il Consiglio Superiore della Magistratura ha voluto riservare particolare attenzione ai rapporti internazionali. Partecipiamo a tutti gli organismi sovranazionali ed in particolare all'ENCJ che è l'Istituto europeo di coordinamento degli organismi di governo della magistratura e che fornisce al Parlamento Europeo suggerimenti e proposte di riforma. Un rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura è membro della presidenza.

Il raffronto con gli altri pesi europei in tema di autonomia e indipendenza della magistratura consente al nostro paese di avere un primato politico e culturale assolutamente indiscutibile .

Vorrei ricordare le condizioni di alcune altre nazioni.

- In Francia: tra magistrati requirenti e giudicanti vi sono carriere separate. I pubblici ministeri sono nominati dal Ministro della Giustizia con parere obbligatorio ma non vincolante del CSM. L'azione penale è discrezionale.
- In Germania: non è previsto un governo autonomo della magistratura. I giudici delle Corti Supreme Federali e dei Land sono nominati dai rispettivi Ministri ovvero da questi unitamente ad una Commissione parlamentare.
- In Norvegia: nel Consiglio direttivo dell'amministrazione dei tribunali è prevista una maggioranza di membri laici e tutti i componenti sono nominati dal Parlamento e dal Governo .
- In Romania: il Ministro della Giustizia è componente di diritto del CSM.

- In Spagna: i membri togati del Consiglio Generale del Potere Giudiziario (12 su 20 detti Vocales) sono eletti dalla Camera dei deputati e dal Senato .
- In Olanda: i componenti del Netherland Council for the Judiciary sono nominati dal Ministro della Giustizia .
- In Italia come tutti sappiamo l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sono regolati su quanto stabilito dall' art.104 e segg. della nostra Carta Costituzionale e dal nuovo ordinamento giudiziario approvato dal Parlamento con D. Lgs. 160/2006 e Legge 111/2007.

Questa condizione è il frutto di una dibattito politico e culturale che da oltre due secoli è stato posto nel nostro paese da magistrati avvocati politici e giuristi. Desidero ricordare che il Ministro Zanardelli nella seduta del 25/3/1903 alla Camera dei deputati dichiarava “ il potere giudiziario non è che una finzione se la giustizia non è indipendente dal potere esecutivo”. Mortara e Piola-Caselli, i maggiori studiosi dei problemi della magistratura furono gli ispiratori della riforma legislativa voluta dai ministri Gallo e Orlando. Con legge 14/7/1907 il ministro Orlando riusciva a far approvare la riforma del suo predecessore Gallo con la quale si concedeva larga autonomia alla magistratura. Era così istituito il CSM definito:” un consesso indipendente, di carattere giudiziario, il quale costituisce un coefficiente di esatto giudizio ed una garanzia per l'indipendenza della magistratura.”

Orlando nella seduta inaugurale del CSM aggiungeva che la legge appena varata doveva avere, per sua natura, il valore di legge costituzionale dello Stato.

Assai lontano nel tempo è quindi il dibattito parlamentare sulla istituzione in Italia del CSM e la volontà del legislatore di dare autonomia e indipendenza alla magistratura Tali valori sono quindi radicati nella cultura

del nostro paese e rappresentano in Europa e nel mondo motivo di grande prestigio e soprattutto di orgoglio per quanto l'Italia ha prodotto.

Assai diverso è il giudizio che nei confronti del nostro paese gli organi di controllo europeo riservano in tema di giurisdizione.

Negli ultimi tempi ed anche ieri in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario avanti la Corte di Cassazione si è discusso a lungo circa il rapporto tra magistratura e politica. Non è convincente porre il problema della crisi del diritto alla luce di questo rapporto. Magistratura e politica sono termini eterogenei e non raffrontabili mentre invece ritengo occorra spostare l'osservazione sul rapporto tra politica e diritto. Ciò consente di avere come punto di riferimento non la magistratura ma il legislatore.

La crisi del diritto è ormai un dato ontologico nella storia del nostro paese.

Tuttavia ritengo che non vi sia giurista serio che non ne conosca le cause e non ne abbia individuato i rimedi. Se la crisi non arretra essa non è di natura ordinamentale ma di natura politica .

Nel 2006 il parlamento ha approvato la riforma dell'ordinamento giudiziario e, superando una discutibilissima ipotesi di controllo attraverso concorsi, ha fissato criteri di valutazione assolutamente rigorosi.

Occorre ricordare che ogni 4 anni, la quarta commissione del CSM formula un giudizio su ciascun magistrato sulla base di parametri quali indipendenza, imparzialità ed equilibrio. Sono condizioni imprescindibili per un corretto esercizio delle funzioni giurisdizionali. La valutazione di professionalità riguarda, poi, la capacità professionale, la laboriosità, la diligenza e l'impegno. Quali indicatori dei parametri di valutazione vengono in rilievo: la preparazione giuridica, la padronanza delle tecniche utilizzate nei diversi settori della giurisdizione; l'esito, nelle successive fasi e nei gradi del procedimento dei provvedimenti giudiziari emessi; la qualità e la quantità del lavoro giudiziario svolto; il rispetto dei termini per la redazione ed il deposito

dei provvedimenti ; il grado di partecipazione e di fattivo concorso del magistrato al buon andamento dell'ufficio nel quale opera . Il CSM procede alla valutazione sulla base del parere del consiglio giudiziario e sulla documentazione acquisita. Il giudizio è positivo quando la valutazione del magistrato risulta sufficiente in relazione a tutti i parametri; è non positivo quando la valutazione evidenzia carenze in relazione ad almeno uno dei parametri; è negativo quando la valutazione evidenzia gravi carenze in almeno due parametri. In caso di duplice giudizio negativo è prevista la dispensa del magistrato.

Se il sistema è così rigoroso appare davvero non condivisibile l'opinione secondo cui la percentuale del 5% delle valutazioni non positive potrebbe far pensare a valutazioni troppo tolleranti o benevole. Non condivido nel modo più assoluto questa osservazione e conoscendo la severità con la quale opera la quarta commissione della quale sono componente, sono propenso a concludere che sia più ragionevole affermare che il 95% dei magistrati sono professionisti seri ed equilibrati.

Torniamo ora alle critiche mosse al nostro sistema processuale. Critiche, come già detto, giuste. Il processo civile soffre di tempi assolutamente inaccettabili. Ricordo che due grandi giuristi quali Redenti e Calamendrei ebbero l'intelligenza e la cultura di disegnare un modello di codice di procedura civile che aveva a suo fondamento l'eredità culturale di Chiovenda. Fissarono alla prima udienza il limite da non superare per formulare istanze istruttorie. Eliminato questo sbarramento con la legislazione successiva il processo è esondato senza che nessuno abbia posto un margine al dilagare dei tempi. In questi ultimi 8 anni vi sono 17 interventi legislativi sul codice di procedura civile la durata media dei processi è aumentata di due anni passando per ogni singolo processo ordinario di primo e secondo grado da una durata media di 5,7 anni nel 2005 ai 7,4 anni del 2011 . ed il costo di accesso alla giustizia è decuplicato dal 2002 al 2012. Sono dati resi noti alla

Camera dei Deputati dall'osservatorio permanente sulla giustizia. Nel processo penale vi è un problema inverso . Con la riduzione della prescrizione e la mancata riforma del sistema delle impugnazioni o della depenalizzazione, la gran parte dei processi si estingue in appello ed il dibattimento tende a scomparire con l'effetto di concentrare il processo pressoché tutto nella fase delle indagini preliminari, fasi nella quale vi è carenza di garanzie. Se è vero che le sanzioni determinano la custodia cautelare in carcere per il 60% tra tossicodipendenti ed extracomunitari clandestini , si coglie l'incapacità del legislatore di porre rimedio alle tragedie determinate dal nostro sistema carcerario. Ed allora ha ragione il Primo Presidente della Corte di Cassazione quando, appena ieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario poneva il tema del sovraffollamento carcerario ricordando che il Presidente della Repubblica ha segnalato con il suo messaggio alle Camere la "prepotente urgenza" del problema sul quale pesa il carattere ultimativo della sentenza Torregiani che ha posto il termine del 28/5/2014 per realizzare interventi risolutivi di tipo strutturale. Il dott. Santacroce al quale desidero ancora una volta esprimere il mio profondo apprezzamento per le sue parole di ieri ci ha ricordato che " in attesa di riforma di sistema... dovrebbe adottarsi un rimedio straordinario che consenta di ridurre con immediatezza il numero dei detenuti. Per ottenere questo risultato non c'è altra via che l'indulto". "L'indulto" ha asserito il Primo Presidente della Cassazione " non libera chi merita di essere liberato ma scarcerata che non merita di stare in carcere ed essere trattato in modo inumano e degradante... reagendo temporaneamente ed efficacemente al problema del sovraffollamento". Così l'autorevole indicazione del primo magistrato italiano. All'indulto, mi sia consentito, vorrei aggiungere la necessità di un provvedimento di amnistia che consentirebbe di alleggerire il carico di lavoro di ciascun magistrato e rendere dunque più efficace il controllo di giurisdizione.

Concludendo, la crisi non è causata da magistrati o avvocati, ma la crisi della giustizia è una crisi politica . Il maggior filosofo del diritto del secolo scorso Hans Kelsen affermava che “il principio di legalità pone inevitabilmente limiti al sistema democratico, ma che, tuttavia, essa è strumento fondamentale per il mantenimento della democrazia.” Bisognerà quindi concludere con Kelsen che il controllo di giurisdizione esercitato dalla magistratura è stato ed è momento di garanzia di straordinario rilievo nella tutela dello Stato democratico. Per queste ragioni, quale componente del Consiglio Superiore della Magistratura, desidero ringraziare i magistrati italiani per quanto quotidianamente fanno malgrado tutte le difficoltà che debbono affrontare perché l’esercizio della giurisdizione, se ben esercitato, non è soltanto un servizio alla giustizia ma garanzia del principio di legalità e quindi rappresenta la migliore difesa dello stato democratico.

CORTE D'APPELLO DI TORINO

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE RICCARDO FUZIO

Signor Presidente

Signor Procuratore Generale

Eminenza

Autorità

Rappresentanti degli Enti e delle Associazioni

Rappresentante del Ministro

Rappresentante della Avvocatura

1. Saluti e introduzione

A voi ed a tutti i magistrati, al personale amministrativo, al foro ed alle forze di polizia che, con dedizione - soprattutto in questi ultimi mesi - offrono il loro costante contributo alla magistratura inquirente del distretto, il mio personale saluto e quello dell'intero Consiglio Superiore della Magistratura.

Abbiamo ascoltato ieri i discorsi del Primo Presidente della Corte di Cassazione e del Ministro della Giustizia e consentitemi di fare una breve premessa sul punto.

Sarei tentato di offrirvi una riflessione della funzionalità del CSM vista dall'interno. Tema che mi appassiona, anche nella veste di Presidente della Commissione per il Regolamento interno e della Commissione del bilancio, e sul quale vi è qualche cenno nella raccolta dei dati predisposta dal Consiglio e depositata agli atti.

Una giusta resocontazione di ciò che si è fatto ma che, a mio parere, dovrebbe riguardare anche quello che il CSM si propone di fare.

Una registrazione di programmi ed obiettivi che partendo dallo stato di fatto sviluppi delle linee di azione per il futuro.

Penso che il CSM farebbe bene a studiare le relazioni dei Presidenti e a progettare riflessioni sul “che fare”; alla ripresa dei lavori, la prossima settimana, proporrò che si proceda ad aprire una pratica di commissione che abbia ad oggetto le singole analisi del sistema giustizia compiute dai 26 presidenti distrettuali, con lo scopo di accorciare le distanze tra centro e base del governo autonomo così da rendere il dialogo più concreto ed efficiente.

Sono convinto, infatti, che il CSM non può solo “dettare” regole di amministrazione della giurisdizione giacché il governo autonomo non è organizzato in maniera gerarchica bensì circolare: dal singolo giudice al CSM e viceversa attraverso i semidirettivi, i dirigenti ed i consigli giudiziari.

Proprio questa visione è quella che va perseguita e valorizzata nell’ottica della continua partecipazione dei singoli magistrati all’organizzazione ed al risultato finale dell’ufficio giudiziario in cui operano.

Non è un principio astratto ma un dato normativo che si ritrova nei parametri di valutazione posti dalla legge ed ancor più specificati nella circolare consiliare.

Non solo, ma in questa visione potrà essere utile svolgere una riflessione anche sugli “autonomi” Bilanci di responsabilità sociale che sono stati presentati o redatti in molti uffici, sui problemi di coordinamento che essi possono porre e sull’opportunità di interagire con le altre magistrature in occasione di queste cerimonie.

La stessa Avvocatura ha scelto di insediare proprio ieri l’altro (23.1.2014) l’Osservatorio sulla giurisdizione previsto dalla nuova legge sull’ordinamento forense, mentre tra due giorni anche la Scuola della magistratura si unirà alla lunga lista delle istituzioni che celebrano l’anno giudiziario.

2. Il rapporto tra giustizia e sistema economico e sociale

La crescente complessità delle cause, soprattutto in certe materie, e l'incremento numerico delle sopravvenienze si sono tradotti, anche in Tribunali "notoriamente" attivi ed efficienti (perché muniti di strumenti di maggiore impatto mediatico nella illustrazione delle performance, oltre che di indubbia capacità organizzatoria e di utilizzo di pratiche e tecniche innovative) in una riduzione della capacità di definizione dei procedimenti, rispetto all'anno precedente, quanto meno in determinati settori. Rimane la necessità per il Consiglio di valutare anche lo stato di efficienza dei tribunali di più ridotte dimensioni, nei quali – non troppo paradossalmente – i problemi di organizzazione possono risentire della rigidità del sistema.

La capacità di mantenere un indice di smaltimento attivo è connessa alla capacità di adozione di misure idonee a perseguire obiettivi di risposta di giustizia in tempi adeguati, in particolare, non solo sul piano dell'organizzazione dell'ufficio ma anche di una continua e sollecita attenzione dei giudici alla calendarizzazione del proprio lavoro, all'adozione di misure anticipatorie, all'uso degli strumenti di conciliazione (art. 696 bis c.p.c.) alla mediazione, all'uso del processo telematico.

Peraltro, siamo tutti consapevoli che l'obiettivo di contenere l'aumento delle pendenze e di raggiungere un indice di ricambio utile, a volte, è legato ad un alto indice di rischio per il possibile sopravvenire di eventi non prevedibili: quali le malattie del personale e dei giudici, le scoperture di organico per trasferimento, le maternità, gli esoneri etc., giacché - come si usa dire in gergo - il sistema giustizia è pur sempre un sistema rigido.

Se così è, sono nettamente contrario a coloro che rappresentano un po' troppo enfaticamente che l'efficienza del sistema giudiziario / sistema giustizia (che è altra cosa) è uno dei principali fattori di competitività del sistema Paese, in generale, e di quello economico in particolare; affermazione di sicuro non discutibile, ma che io contesto, nel suo valore assoluto, allorché

si segnala che un particolare contributo negativo alla competitività del Paese Italia, con indicazioni un po' azzardate e non controllabili sui costi e sui valori percentuali rispetto al PIL, è da attribuirsi alla lentezza del sistema giudiziario e, in definitiva, alla magistratura.

Non può sottacersi, invece, che la grave crisi economica che ha colpito il Paese e l'area Euro comporta un forte impatto negativo diretto sul sistema giudiziario con aumento significativo di reati di criminalità economica, reati tributari, reati di bancarotta, cause di lavoro, cause di licenziamento nelle imprese medio-piccole sottratte alla mediazione sindacale, fallimenti, insolvenze ed inadempimenti contrattuali, cause finanziarie, cause bancarie; tutte controversie di sempre maggiore complessità in ragione del valore economico delle stesse e dell'oggettiva complessità della normativa, anche di diritto sovranazionale, ad esse applicabile.

Né può essere sottaciuto che un incremento notevole all'aumento delle sopravvenienze nelle procedure concorsuali e di tutela del credito, in Italia, vede al primo posto assoluto lo Stato italiano, che secondo le stime più basse è debitore per oltre 100 miliardi di euro verso le imprese italiane ed estere, mentre un altrettanto considerevole apporto negativo alla imprenditorialità ed alla sua competitività è certamente l'effetto della crisi economica e finanziaria internazionale.

Si tratta, in realtà, della necessità di acquisire la consapevolezza che la complessità e la sempre maggiore interconnessione globale della società sottopone molti settori dello Stato, tra cui anche la magistratura, a continue "sfide" che vanno raccolte anche aggiornando principi e valori.

Il diritto costituzionale di accesso alla giustizia ed alla difesa può essere coniugato in forma diversa garantendo i cittadini e l'avvocatura nel suo ruolo istituzionale; una diffusa acquisizione e consapevolezza di una nuova cultura della giurisdizione, inverte del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, può imporre un diverso approccio alla stesura della

motivazione del provvedimento, al rapporto tra autonomia del magistrato e organizzazione dell'ufficio e via dicendo.

Va abbandonata, quindi, la “ossessiva” richiesta di una maggiore produttività degli uffici giudiziari e dei magistrati italiani come reso evidente dai dati nazionali delle definizioni dei procedimenti e dalla stessa comparazione operata da autorevoli organismi europei con i dati degli altri Paesi. Emerge, infatti, un'ottima produttività dei magistrati italiani, pur a fronte di un ridotto “tasso di liquidazione dell'arretrato”. Tale arretrato, pertanto, deve farsi risalire, in via principale, alle “disfunzioni di sistema” dell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso e non alla sola giurisdizione..

3. L'organizzazione degli Uffici e le statistiche.

A - I piani di gestione

Dalla relazione del Primo Presidente della Cassazione si è appreso che in tante realtà ed in vari settori della giurisdizione ad un incremento della produttività è corrisposto un aumento delle pendenze o un aumento della durata del processo.

Importante si rivela, pertanto, il dato strutturale della organizzazione degli Uffici e, in questa prospettiva, sempre maggiore è il **ruolo del C.S.M. nella cultura dell'organizzazione.**

Un ruolo propulsivo svolto dal CSM ai fini dell'affermazione e diffusione di una cultura gestionale dell'amministrazione della giustizia davvero razionale e dinamica.

In particolare, è l'occasione per porre in luce l'intervenuta definizione, nel corso dell'ultimo anno, dei programmi di gestione da parte dei dirigenti degli uffici, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 111/2011, secondo le indicazioni formulate con la Risoluzione consiliare del 2 maggio 2012.

Si ricorda infatti che l'art. 37 citato, introducendo le "Disposizioni per l'efficienza del sistema Giudiziario e la celere definizione delle controversie", ha previsto al primo comma che i dirigenti degli uffici giudiziari redigano annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili pendenti.

Ora, dapprima il Consiglio superiore della magistratura ha provveduto a dettare una compiuta disciplina di attuazione del citato articolo 37, indicando la struttura ed i contenuti minimi dei programmi per la gestione dei procedimenti civili previsti da tale disposizione, fissando la procedura per la formazione di detti programmi e mettendo a disposizione degli uffici un format unico per la relativa redazione. In particolare, la predisposizione di un format è stata concepita in funzione della definizione del percorso logico ed organizzativo di elaborazione dei programmi di gestione, al fine, da un lato, di agevolare la redazione dei programmi da parte dei dirigenti giudiziari e, d'altro lato, di consentire la valutazione ed il confronto dei programmi stessi.

Ha stabilito inoltre, con l'ausilio tecnico del proprio Ufficio Statistico e in collaborazione con la DGStat, la creazione di un programma di elaborazione delle tabelle previste dal FORMAT cui fa riferimento la delibera del 2 maggio 2012 ai fini dell'individuazione della produttività complessiva dei singoli uffici e delle singole sezioni, garantendo agli uffici un servizio di assistenza diretta di tipo tecnico, addirittura fornendo un utilissimo vademecum di agevole consultazione per le esigenze degli utilizzatori del sistema.

Su richiesta della Settima Commissione è stata espletata dalla Struttura Tecnica Organizzativa un'analisi di carattere generale sui programmi redatti dagli uffici. All'esito, è stata elaborata una griglia di rilevazione dei dati ed è stata redatta una scheda individuale per ciascun programma esaminato.

Il Consiglio ha proceduto ad un'attenta disamina della effettiva determinazione dei carichi esigibili, degli obiettivi indicati nei programmi e delle criticità emerse. Nelle ultime sedute di Plenum sono stati approvati tutti

i piani di gestione. Una delle criticità emerse in tutti i piani è costituita dalla costante e generalizzata segnalazione della difformità tra i dati di fonte ministeriale e i dati forniti dalle singole cancellerie.

Il proliferare di elaborazione di dati statistici relativi all'attività degli uffici giudiziari e al lavoro dei singoli magistrati, giudici e pubblici ministeri, impone la necessità di una ampia ricognizione delle competenze e della disciplina che regola la rilevazione e la raccolta dei dati statistici attualmente in corso.

B - I poteri dei dirigenti ed il fenomeno dei ritardi nel deposito di sentenze.

Sempre nella prospettiva di valorizzazione del fattore organizzativo, quale strumento funzionale a prevenire o arginare i **casi di significativi ritardi** nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio, la delibera 13 novembre 2013 ha inteso **valorizzare i poteri gestionali dei dirigenti degli uffici giudiziari.**

Si è invero riscontrato che a partire dall'entrata in vigore delle disposizioni in materia disciplinare e di valutazione della professionalità, la tematica del ritardo nei depositi dei provvedimenti giudiziari ha assunto una crescente rilevanza, consentendo così di evidenziare come, in più occasioni, la problematica ha riguardato magistrati del medesimo ufficio o addetti a particolari funzioni.

Tali evenienze hanno indotto il Consiglio ad una più approfondita riflessione sulla esistenza di eventuali situazioni di oggettiva difficoltà dei magistrati a rispettare i termini per il deposito dei provvedimenti giudiziari e hanno reso indifferibile il perseguimento dell'obiettivo del miglioramento del servizio e della promozione di migliori condizioni di lavoro in ambito giudiziario, con la conseguente ricerca di ogni opportuna soluzione organizzativa utile a prevenire il formarsi di arretrati e di ritardi nei depositi.

Del resto, varie disposizioni di normazione secondaria (circolare sulle tabelle e testo unico sulla dirigenza), partendo da diversi presupposti, organizzativi o qualificativi dell'attività del dirigente, prevedono già, tra l'altro, interventi diretti al riequilibrio dei carichi di lavoro all'interno degli uffici giudiziari al fine di conseguire risultati di maggiore efficienza.

In particolare, il C.S.M. ha rilevato come, nel sistema vigente, il potere di sorveglianza costituisca un *proprium* dei dirigenti degli uffici giudiziari, strettamente connesso e consequenziale ai loro compiti di direzione, organizzazione e gestione inclusivi di “tutti i profili di coordinamento tecnico, culturale e professionale dei magistrati”.

Dunque, nella prospettiva consiliare, è stato esplicitato il canone regolatore generale per cui i dirigenti hanno il dovere di prevenire eventuali ritardi dei magistrati dell'ufficio imputabili a carenze organizzative oggettivamente risolvibili (ad esempio eccessivi squilibri nei carichi di lavoro, mancato o incompleto impegno di magistrati onorari), ed inoltre, in presenza di ritardi da parte dei magistrati dell'ufficio, non hanno solo compiti di informazione a fini disciplinari, ma hanno anche doveri di conoscenza, e quindi di comprensione, delle cause dei ritardi, in funzione di eventuali interventi organizzativi di propria esclusiva competenza.

I **provvedimenti dirigenziali** devono quindi essere destinati a rimuovere le cause dei ritardi, soprattutto in quei casi in cui risultino non riconducibili esclusivamente a responsabilità del magistrato ritardatario.

4. La nomina dei Capi degli Uffici

Particolare attenzione è stata rivolta dal Consiglio al tema della scelta e della **nomina dei dirigenti**. In questa prospettiva si è affrontato il tema del cd. spiccato rilievo e dell'individuazione della fascia. Pur trattandosi di normativa ritenuta legittima dallo stesso Giudice Amministrativo, il Consiglio ha ritenuto che – essendo ormai entrato a regime il nuovo ordinamento

giudiziario – ragioni di semplificazione e di maggiore responsabilità del Consiglio nella scelta dei dirigenti consigliassero l’abolizione della fascia e dello spiccato rilievo. Si tratta di una scelta che comporterà maggiore discrezionalità e, di conseguenza, un aumento di assunzione di responsabilità che mi auguro il Consiglio possa riuscire a ben sostenere.

Analoghe ragioni di efficienza e corresponsabilità di tutti gli aspiranti dirigenti hanno suggerito di fissare un numero massimo (3) di domande per l’assunzione d’incarichi direttivi.

5. Rapporti del CSM con la Scuola della Magistratura

Venendo alla materia dei “rapporti con la Scuola della Magistratura”, la stessa è stata accorpata per omogeneità di materia presso l’attuale Sesta Commissione.

Difatti, dal mese di gennaio del 2013 l’attività di formazione dei magistrati è stata assunta dalla Scuola Superiore della Magistratura, cui il d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26 e succ. mod. ha assegnato il compito di curare la formazione professionale permanente dei magistrati, quella iniziale dei magistrati in tirocinio in collaborazione con il CSM, quella dei dirigenti (**per i quali sono in preparazione specifiche linee guida**) degli uffici giudiziari, nonché quella dei magistrati onorari. Conseguentemente la Nona Commissione ha visto ridotte le proprie competenze.

Con decreto del 31 luglio 2013 il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura ha ridefinito, nel senso anzidetto, le competenze e la composizione delle Commissioni per l’anno 2013/2014 - a decorrere dal 6 agosto 2013 - con conseguente modifica della Tabella A) del Regolamento Interno sul funzionamento del CSM.

La prospettiva consiliare muove dalla considerazione che, se è la Scuola a dover gestire la formazione dei magistrati, la riforma non ha escluso l’apporto del CSM. Il Consiglio, infatti, oltre a concorrere alla nomina del

Comitato direttivo, è chiamato a esercitare una funzione generale di indirizzo, attraverso l'elaborazione delle direttive per il tirocinio e le linee programmatiche per la formazione permanente, di cui il comitato direttivo deve tener conto nell'adottare il programma annuale dell'attività didattica.

Tra le delibere più significative adottate con riferimento alla Scuola Superiore della Magistratura si pongono le linee programmatiche relative alla formazione permanente per il 2014, le Direttive per i magistrati in tirocinio nominati con D.M. 2 maggio 2013, le delibere sulla formazione decentrata, la Relazione quadriennale sull'attività di formazione professionale dei magistrati (2009-2012) e la Relazione ventennale sull'attività di formazione svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Inoltre, proprio nella medesima finalità di garantire la sinergia degli apporti forniti, con delibera del 10.4.2013 il Consiglio ha integrato la circolare sugli incarichi extragiudiziari dettando una speciale disciplina applicabile agli incarichi conferiti ai magistrati dalla Scuola Superiore della Magistratura. Pur prevedendo che tali incarichi sono soggetti ad autorizzazione da parte del Consiglio, si è ritenuto che tale autorizzazione possa essere concessa in forma decisamente semplificata.

I lavori consiliari si sono ancora dedicati alla migliore regolazione del circuito della formazione decentrata, sempre in una prospettiva di concorso sinergico da parte dell'Organo di Governo autonomo e della Scuola Superiore.

Nell'esperienza consiliare, la formazione decentrata, anche sulla scorta dell'esperienza di altri ordinamenti, è stata da sempre concepita in rapporto di complementarietà rispetto alle iniziative formative organizzate a livello centrale.

In tale cornice, la formazione decentrata ha nel tempo costituito per il Consiglio una preziosa fonte di conoscenza dei bisogni formativi, delle prassi

maturate nei vari distretti e delle attitudini formative dei singoli magistrati suscettibili di valorizzazione anche a livello centrale.

Correlativamente, la struttura centrale ha messo a disposizione di quelle distrettuali non solo i mezzi finanziari, ma anche le esperienze sviluppate e i materiali di studio elaborati nell'ambito della propria attività.

Ora, come è noto, il D.Lgs. n. 26/2006 contiene un espresso riconoscimento legislativo dell'esistenza della struttura dei formatori decentrati e della validità del progetto, che viene infatti preservato sebbene condotto nell'orbita della Scuola, così come tutta l'attività di formazione dei magistrati.

Il Consiglio ha sostenuto la Scuola nel nuovo compito, anzi auspicando che la maggiore stabilità organizzativa derivante dall'operatività della Scuola potesse rappresentare l'occasione per superare la principale criticità della formazione decentrata, costituita dalla frammentarietà e dal non uniforme impegno dei formatori nei vari distretti. In tale prospettiva, è stato rivolto alla Scuola un invito a svolgere un ruolo propulsivo e di raccordo fra le formazioni decentrate già in sede di programmazione annuale, attraverso l'individuazione dei interventi formativi di "primo livello" da diffondere in modo unitario su tutto il territorio e predisponendo, poi, un secondo ambito di incontri di studio, rivolti a sviluppare in sede decentrata i risultati degli incontri centrali di particolare rilievo.

Nel febbraio 2013 il Consiglio ha deliberato l'adozione di ulteriori linee programmatiche interamente incentrate sulla formazione decentrata. Nel confermare i principi generali sopra espressi, il Consiglio ha rimarcato che i formatori decentrati potranno essere chiamati a svolgere, su diretta delega della Scuola, anche attività di formazione iniziale dei magistrati ordinari in tirocinio (MOT), svolgendo un compito che – come specificato già nelle Direttive generali per il tirocinio dei magistrati ordinari nominati con D.M. 8 giugno 2012 – un tempo spettava alle "commissioni uditori".

Il Consiglio ritiene che la rete della formazione decentrata, pur essendo integrata nel circuito della formazione facente capo alla Scuola, deve continuare a essere uno spazio di formazione e di autoformazione proprio delle singole realtà distrettuali.

Occorre dare atto che la Scuola ha attuato i compiti che la legge le affida in tema di formazione decentrata, prevedendo, innanzitutto, nel bilancio di previsione 2013, un apposito capitolo di spesa con uno stanziamento tale da assicurare agli uffici periferici risorse finanziarie in linea con quelle dell'anno precedente.

Inoltre, nelle linee programmatiche in tema di formazione decentrata, la Scuola ha individuato, quale valore fondamentale della formazione decentrata, la “piena autonomia didattica e organizzativa delle strutture territoriali”.

Sul piano degli obiettivi da perseguire, le strutture territoriali sono divenute compartecipi di tutti i fini istituzionali della Scuola, per tale ragione il Consiglio ha rimeditato la problematica dell'esonero “a richiesta” dei formatori decentrati e la quantificazione della sua misura, valutandone sia la compatibilità con le nuove e accresciute competenze, sia il diverso assetto organizzativo eventualmente richiesto in ragione delle esigenze della Scuola.

Quanto alla individuazione dei formatori decentrati, è stato ritenuto che, “se da un lato non può revocarsi in dubbio che i formatori decentrati sono, a tutti gli effetti, collaboratori diretti della Scuola, per cui dovrebbe valere la regola generale secondo cui è la Scuola medesima che provvede alla loro designazione, nondimeno la stabilità dell'incarico e l'auspicata ultrattività della previsione di un esonero percentuale dall'attività giudiziaria ordinaria incidono sull'organizzazione interna degli uffici di appartenenza e sullo status del magistrato interessato e quindi coinvolgono profili di

competenza del C.S.M.” (così le Linee programmatiche della Scuola).

Consiglio e Scuola, quindi, convergono sul punto che occorre una procedura condivisa rispettosa delle reciproche attribuzioni.

6. L'esecuzione penale e la questione carceraria

Tra i diversi pareri resi dal CSM sull'attività normativa, oltre a quelli riguardanti il tema della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, grande rilevanza ha assunto l'ultimo parere espresso sul tema delle carceri.

Attenzione costante è stata posta dall'Organo di governo autonomo al problema carcerario, mediante la ricostituzione della commissione mista Csm Ministero e l'adozione di proposte di riforma rivolte al Ministero della Giustizia. La Commissione, costituita presso la VI Commissione e operativa dall'inizio della consiliatura a tutt'oggi, si è occupata dei molteplici problemi del settore, al fine di garantire l'effettività del rispetto dei diritti dei detenuti, attraverso linee di intervento idonee ad affrontare le criticità del sistema.

Di certo, il fenomeno, ormai endemico, del sovraffollamento carcerario ed il progressivo degrado delle strutture e delle condizioni di vita dei reclusi integra una situazione connotata dalla compromissione dei diritti fondamentali dei detenuti, riconosciuta, oltre che dalla giurisdizione interna, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo

Deve altresì rammentarsi che il 22 novembre 2013 la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 147/2013, nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni di legittimità dell'art. 147 c.p. (norma dedicata al "*rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena*"), non ha mancato di rilevare, nel corpo della motivazione, l'intollerabilità della situazione attuale che, si legge nella sentenza n. 279/2013, "*non può protrarsi ulteriormente*", poiché il carattere inderogabile del principio dell'umanità del trattamento rende assolutamente necessaria "*la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare*".

In particolare, la Corte ha rivolto al legislatore un severo monito, sollecitandolo ad assumersi le sue responsabilità affermando esplicitamente come *“non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia”*, e così ventilando l'eventuale adozione di decisioni più drastiche per il caso di persistenza nell'atteggiamento di timido attendismo sin qui mantenuto a fronte delle reiterate condanne in sede sovranazionale.

Questo è il contesto.

L'ultimo provvedimento adottato ha ad oggetto un intervento – al solito – di emergenza per affrontare un tema relevantissimo quale il numero dei detenuti e le condizioni delle nostre carceri.

Tema che ciclicamente, per ragioni complesse ma ben individuabili, si impone alla coscienza del Paese.

Non è qui la sede per affrontarlo compiutamente e anche se esso è stato bene illustrato nel messaggio alle Camere dal nostro Presidente Napolitano.

Qui voglio solo evidenziare che oggi il fenomeno del sovraffollamento è legato principalmente al numero dei detenuti per spaccio di stupefacenti e per i reati di immigrazione clandestina.

Due fenomeni sociali di enorme proporzione.

A questa tipologia di detenuti si legano, poi, quelli per reati connessi alla tutela della sicurezza sociale.

Va benissimo tutto l'impianto normativo che rafforza la diversità della risposta sanzionatoria, ma tutto il peso dell'impianto, ancora una volta, viene trasferito in gran parte sulla figura del magistrato di sorveglianza attribuendogli funzioni non solo giudiziarie e giurisdizionali, ma anche tipicamente amministrative, facendo ancora una volta del magistrato il terminale ultimo della responsabilità dello Stato.

L'intervento del C.S.M., con il parere a noi sottoposto, andrebbe più consapevolmente rafforzato sugli aspetti di tutela dell'efficienza del sistema

giustizia che passa attraverso l'inclusione a pieno titolo della fase dell'esecuzione della pena all'interno dell'organizzazione giudiziaria così come molte volte ricordato in Consiglio.

Ma se così è, si impongono decisioni più pragmatiche e drastiche circa il valore di una Commissione mista sui problemi della magistratura di sorveglianza che lavora a "latere" e non all'interno del C.S.M.

Inoltre il Consiglio deve poter e saper prendere una posizione più forte di "politica giudiziaria".

Nell'espressione dei pareri su questioni di diritto sostanziale e processuale, anziché prevalentemente interloquire sul piano tecnico-giuridico, dovremmo evidenziare meglio e con maggior determinazione i **limiti di resistenza della magistratura**.

Non chiedo una difesa della corporazione, ma una evidenziazione che la magistratura non deve essere la sola ed unica componente a fronteggiare fenomeni che richiedono una responsabilità collettiva dello Stato.

7. Conclusioni.

Se la produttività dei magistrati italiani è ai massimi livelli in Europa l'obiettivo deve essere quello di consolidare i risultati positivi raggiunti in termini di maggiore organizzazione ed efficienza del nostro lavoro ma, nel contempo, non può esimerci dal voltare pagina, dall'intraprendere un approccio pragmatico e realistico che possa avviare un percorso di lungo respiro volto a comprendere che la vera svolta potrà arrivare solo quando si sarà compiuta una modifica culturale.

Già altre volte ho, con forza, sostenuto che solo un diverso approccio al contenzioso giudiziario può, nel lungo periodo, realizzare risultati di maggiore efficienza del sistema giustizia nel suo complesso.

La risoluzione dei conflitti intersoggettivi potrà acquisire maggiore efficienza ed efficacia se accanto alla via giudiziaria, che deve rimanere la

modalità primaria, si rendono attraenti e facili altre soluzioni, alternative alla ordinaria giurisdizione, da riservare a tutta una lunga serie di conflitti che possono ottenere una migliore, più veloce e più soddisfacente decisione che coinvolga maggiormente e direttamente le parti in causa.

Tutto ciò sarà possibile solo se si avvia una profonda revisione culturale che, accanto ai principi costituzionali dell'accesso alla giustizia e alla tutela dei diritti, introduca – sul presupposto della limitatezza della risorsa giudiziaria – una cultura aperta al valore della conciliazione e della mediazione come valore civico.

Nel contempo, appare necessario che questo diverso approccio alla risoluzione dei conflitti si estenda anche alla formazione delle categorie professionali che operano nel mondo giudiziario e, in primo luogo, all'avvocatura.

Il Consiglio, in questa ottica, ha **deliberato di dedicare la prossima Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia** al tema della deflazione dell'area della giurisdizione, come ineludibile conseguenza dello stato attuale della giustizia in Italia.

Sarà l'occasione per un'ampia riflessione sullo stato della giustizia civile e penale partendo dalla constatazione che le pur numerose modifiche, sostanziali e processuali, attuate nel corso degli ultimi anni non sono sufficienti a realizzare una giustizia più efficiente, più veloce e, quindi, più giusta.

In questo e per questo risultato dobbiamo tutti insieme impegnarci sapendo che dal conseguimento di questo obiettivo dipende la nostra legittimazione e la nostra credibilità.

CORTE D'APPELLO DI TRIESTE

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE PAOLO AURIEMMA

Introduzione e saluti

Rivolgo a Lei, signor Presidente, al signor Procuratore Generale, ai Magistrati della Corte e della Procura Generale, ai signori Avvocati, alle Autorità e a tutti i presenti il saluto, cordiale, del C.S.M. che ho l'onore di rappresentare.

Il Presidente della Corte di Appello ha riferito in modo ampio e completo sullo stato dell'amministrazione della Giustizia, con particolare riferimento alla situazione del distretto.

Ritengo fosse nelle intenzioni del Legislatore, e certamente in quelle dei partecipanti, far sì che detta cerimonia non si riduca ad un rituale stancamente ripetuto ogni anno, nel quale, ci si limiti ad elencare lamentele e ad enunciare petizioni di principio spesso irrealizzabili, in quanto poco calate nella realtà quotidiana del Paese soprattutto tenuto conto della situazione specifica dell'amministrazione della Giustizia.

Il C.S.M. ha, invece, inteso la cerimonia come un momento nel quale si registra la possibilità di informare la collettività sul modo nel quale la Giustizia è amministrata, dei risultati raggiunti e delle difficoltà incontrate nell'esercizio quotidiano della giurisdizione.

In questa prospettiva, si deve cogliere l'occasione di un momento di pubblico dibattito e di pacato confronto fra magistrati, avvocati ed esponenti delle istituzioni sui complessi temi della Giustizia.

In tale contesto ritengo debba inserirsi il contributo di riflessione del C.S.M., quale organo di vertice del sistema di governo autonomo e titolare della c.d. funzione di amministrazione della giurisdizione, che si propone di richiamare alla vostra attenzione non soltanto i profili di indubbia difficoltà

registratisi nell'amministrazione della Giustizia, ma anche le positive azioni adottate per superare le indubbe sofferenze del sistema.

E' stata, come di consuetudine, redatta una relazione sull'operato del Consiglio nell'anno 2014, nel corpo della quale è effettuata un'analisi approfondita dei diversi campi dell'intervento consiliare in relazione ai molteplici profili dell'attività giudiziaria.

E' giunto il tempo del massimo raccordo fra centro e singoli distretti, perché solo scambiandosi reciprocamente informazioni si possono programmare le azioni positive per il futuro.

E' tempo per l'attuale Consiglio Superiore sia di un bilancio - in quanto il quadriennio volge ormai al termine - sia di un rilancio prospettico in vista del prossimo arrivo dei nuovi consiglieri laici e togati, ai quali fin da ora – pur senza sapere chi saranno – chiediamo di lavorare molto e bene, operando per garantire la massima professionalità e la massima indipendenza possibile per tutti i magistrati.

A tal fine non è inutile ricordare che il Costituente ha previsto per la magistratura un sistema di autogoverno incentrato sul CSM proprio al fine di garantire, tutelare e promuovere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, e quindi l'indipendente ed imparziale esercizio delle funzioni giudiziarie da parte dei singoli magistrati, quale garanzia fondamentale dei diritti e delle libertà dei cittadini ed in particolare quale garanzia del “*diritto allo stato di diritto*”, che si traduce nel principio dell'uguaglianza di tutti davanti alla legge e dell'uguaglianza della legge per tutti, ricchi o poveri, deboli o potenti, maggioranze o minoranze.

Pare opportuno, peraltro, segnalare alcuni temi di particolare rilievo, in relazione ai quali, alla registrazione della sussistenza di una grave crisi ed alla richiesta di decisi interventi da parte degli altri Organi dello Stato, si accompagna l'offerta di una piena collaborazione e di una completa

assunzione delle responsabilità da parte del governo autonomo della magistratura, nelle sue diverse articolazioni, e dei magistrati tutti.

La riforma dell'organizzazione territoriale degli uffici giudiziari e del personale.

Deve, anzitutto, segnalarsi, nell'ambito della funzione di stimolo esercitata dal CSM per l'avvio ed il completamento del processo riformatore sui temi dell'ordinamento giudiziario e sui principali temi del funzionamento della giustizia, la riforma della allocazione territoriale degli uffici del Giudice di Pace, attuata con il d.lgs. n. 156/2012, come pure la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, prevista dalla legge delega n. 148/2011 ed attuata con il d.lgs. n. 190/2012.

La questione, invero annosa, della miglior distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, degli organici dei magistrati e del personale amministrativo, e quella dell'informatizzazione degli uffici giudiziari, determina un effetto diretto sulle stesse attribuzioni del Consiglio che risultano, in sostanza, vanificate ove il sistema giudiziario non sia messo in grado di fornire una risposta tempestiva ed effettiva alla domanda di Giustizia, nel rispetto del principio costituzionale, proprio anche del diritto internazionale, della durata ragionevole del processo.

La restituzione dell'efficienza e della credibilità al "servizio Giustizia" è l'obiettivo e l'auspicio, in primo luogo, della magistratura, che in tale direzione si è sempre impegnata, e rinnova in questa sede, a partire dal Consiglio, tale impegno.

Invero, la richiesta di una maggiore produttività degli uffici giudiziari e dei magistrati italiani appare difficilmente riscontrabile, come reso evidente dai dati nazionali delle definizioni dei procedimenti e dalla stessa comparazione operata da autorevoli organismi europei con i dati degli altri Paesi. Risulta, infatti, in sostanza, un'ottima produttività dei magistrati

italiani, pur a fronte di un ridotto “tasso di liquidazione dell’arretrato”. Tale arretrato, pertanto, deve farsi risalire in via principale alle “disfunzioni di sistema” dell’organizzazione giudiziaria.

Occorre, in tale prospettiva, pur non eludendo la necessità di assicurare il mantenimento degli attuali livelli di produttività dei magistrati, affrontare alcuni snodi fondamentali dell’organizzazione giudiziaria, senza accedere alla logica degli interventi urgenti ed emergenziali, cercando e realizzando, quindi, soluzioni strutturali, organiche e definitive, in un’ottica di complessiva razionalizzazione del sistema.

Si è consci che la riorganizzazione degli uffici sul territorio non è la soluzione definitiva ai problemi della giustizia; molteplici sono i fattori che determinano tali problemi, dai carichi di lavoro, al sottodimensionamento delle piante organiche del personale amministrativo, ai codici di rito farraginosi e novellati secondo criteri emergenziali non armonizzati in sistema, al numero degli avvocati largamente superiore ad ogni media europea.

Tuttavia, non può negarsi che un passo importante sia stato fatto verso la maggiore efficienza del sistema giudiziario, sì da poter, al contempo, affermare che tale intervento costituisce un contributo rilevante alla funzionalità complessiva della giurisdizione.

Occorrerà, tuttavia, lavorare ancora a fondo sull’organizzazione, affrontando, ed in questo il Consiglio sarà in prima linea, la revisione delle piante organiche dei singoli uffici, con la consapevolezza che un errore in tale materia potrebbe rendere meno efficiente il complessivo intervento di riordino.

Per tale ragione il CSM eserciterà la massima attenzione sulla materia, fornendo, nell’esercizio del proprio ruolo istituzionale, ogni utile contributo, anche attraverso l’espressione di un parere che è in via di predisposizione.

Non può, poi, non farsi un riferimento, in tema di organizzazione del sistema giudiziario, al personale delle cancellerie (questione a parte va fatta per il personale informatico e statistico). Certamente è necessaria ed opportuna una redistribuzione delle risorse umane. Tuttavia, appare opportuno sottolineare che essa non deve muovere da una pregiudiziale affermazione di accettabilità o, addirittura, di sovradimensionamento delle piante organiche amministrative. Si tratta, invece, di provvedere alla redistribuzione, così come di stabilire la pianta organica complessiva del personale amministrativo, sulla scorta dell'applicazione delle moderne tecniche di scienza dell'organizzazione e dell'amministrazione, ricercando una sapiente sinergia con l'informatizzazione dei servizi giudiziari.

In tale ottica, mi preme segnalare, sotto l'aspetto dell'organizzazione degli uffici giudiziari, la funzione di stimolo costruttivo che il CSM ha esercitato per l'avvio ed il completamento del processo riformatore sui principali temi del funzionamento della giustizia e, in particolare, in materia di riforma delle circoscrizioni giudiziarie.

Nel corso del 2013 il contributo del Consiglio è stato infatti sul punto particolarmente incisivo, a partire dall'attuazione dei dd. Lgs. 155 e 156 del 2012 fino alla recente delibera del 23 ottobre 2013, contenente il parere sullo schema di decreto legislativo correttivo sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Sia pure in un contesto di obiettive difficoltà organizzative, con scelte di merito del legislatore opinabili e talvolta criticate, pur prendendo atto delle perplessità espresse dai protagonisti della vita giudiziaria in relazione ad alcuni degli uffici coinvolti, il CSM ha confermato la propria fiducia nella utilità ed opportunità di tale epocale revisione della geografia giudiziaria faticosamente perseguita, che trova il fine principale in una razionalizzazione delle risorse umane e materiali (attualmente purtroppo scarse) e con gli

evidenti risparmi derivanti, se non altro, dall'applicazione delle cosiddette economie di scala determinate dall'accorpamento di uffici.

Con la delibera del 23 ottobre 2013 si è fornito il parere richiesto con riguardo allo schema del cd. decreto legislativo correttivo della geografia giudiziaria, favorevolmente considerando l'art. 6, che ha affrontato le questioni relative alla situazione delle incompatibilità dei giudici onorari di Tribunale e dei viceprocuratori, ritenendo utile la possibilità, introdotta dal legislatore delegato, di consentirne il trasferimento tra uffici per evitare il rischio di un abbandono forzato.

Particolarmente importanti sono anche le valutazioni del Consiglio Superiore sull'art. 8, che ha introdotto due nuovi commi all'art. 9 del D.Lgs.vo 155. La delibera emessa ha dato atto che la prima delle norme è utile a risolvere in via definitiva il dubbio interpretativo in ordine al destino processuale dei procedimenti civili e penali pendenti presso le sedi distaccate di Tribunale soppressi quando i territori di loro competenza siano trasmigrati ad un circondario di Tribunale diverso da quello presso cui operavano.

Di ambito e rilievo più generale, sempre in materia di attuazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, è stata la delibera del 18 aprile 2013 con cui il Consiglio, su proposta della Settima Commissione, ha espresso parere sulla proposta di revisione delle piante organiche trasmessa dal Ministro della Giustizia il 10 aprile 2013, concernente le sole 50 sedi giudiziarie coinvolte direttamente da mutamenti territoriali.

Rilevante in materia è anche la risoluzione del 3 luglio 2013, recante *“Misure organizzative in attuazione delle previsioni normative di cui al D.Lgs. n. 155/2012”*, adottata su proposta della Settima Commissione. In essa il Consiglio ha ritenuto prioritario, in vista dell'imminente entrata in vigore della riforma, indicare ai Capi degli Uffici *“ schemi organizzativi da praticare nell'intero territorio nazionale al fine di prevenire scelte operative marcatamente disomogenee.”*

Merita altresì rilievo il ruolo propulsivo svolto dal CSM ai fini dell'affermazione e diffusione di una migliore cultura gestionale dell'amministrazione della giustizia. Nell'ultima parte dell'anno si sono così portati a definizione tutti i programmi di gestione presentati da parte dei dirigenti degli uffici ai sensi dell'art. 37 della legge n. 111/2011, e ciò secondo le indicazioni formulate con la Risoluzione consiliare del 2 maggio 2012. Detti adempimenti, pur faticosi ed in qualche modo farraginosi per i dirigenti degli uffici giudiziari, già oberati di troppi incumbenti, stanno però consentendo al Consiglio Superiore l'individuazione di un "minimo comun denominatore gestionale" che non potrà e non dovrà essere disperso in futuro.

Sempre nella prospettiva di valorizzazione del fattore organizzativo, anche quale strumento funzionale a prevenire o arginare i casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio, il CSM ha inteso valorizzare i poteri gestionali dei dirigenti degli uffici giudiziari. Si sono così approvate in data 13 novembre 2013 una delibera proposta dalla quarta commissione ed una delibera proposta dalla settima commissione.

Le delibere citate consentono di affrontare il tema dei ritardi come problema di funzionalità del servizio e non, come finora è accaduto, come problema individuale del magistrato che si è venuto a trovare in difficoltà. La delibera di quarta commissione prevede, per i dirigenti degli uffici, l'obbligo, in presenza di ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte del magistrato in valutazione, di comparare il ritardo con quello degli altri magistrati dell'ufficio e di indicare i provvedimenti organizzativi adottati per superare la situazione venutasi a creare. L'obiettivo è di rendere evidente che il dirigente dell'ufficio non ha solo un obbligo di segnalazione dei ritardi ma è anche tenuto ad adottare misure idonee a favorire la soluzione del problema, nell'interesse del corretto funzionamento dell'ufficio e dello stesso magistrato in difficoltà. La delibera di settima commissione consente ai dirigenti degli

uffici di adottare una serie di rimedi per consentire, “a tutela degli interessi dell’utenza” e dei magistrati in sofferenza, di riorganizzare l’ufficio al fine di eliminare l’arretrato.

Particolare attenzione è stata rivolta dal Consiglio alla nomina dei dirigenti. In questa prospettiva si è affrontato il tema del cd. “spiccato rilievo” e dell’individuazione della “fascia” dei candidati valutabili. Pur trattandosi di normativa considerata legittima dallo stesso Giudice Amministrativo, il Consiglio ha ritenuto che – essendo ormai entrato a regime il nuovo ordinamento giudiziario – ragioni di semplificazione e di responsabilizzazione nella scelta dei dirigenti consigliassero l’abolizione di detta disciplina secondaria. Tale delibera costituisce un ulteriore passo verso il superamento della concezione del dirigente quale tappa di un *cursus honorum*, detta attività essendo sempre più caratterizzata da specifici compiti organizzativi a cui non tutti i magistrati risultano idonei. Il magistrato preposto ad uffici direttivi e semidirettivi è, invero, secondo il Costituente ed il legislatore, un magistrato in tutto eguale ai componenti del suo ufficio, con la sola peculiarità di occuparsi di quell’attività amministrativa strumentale all’esercizio delle funzioni giurisdizionali attribuita dalla Costituzione alla Magistratura.

La sfida del Consiglio Superiore per il prossimo futuro, anche ai fini della tenuta effettiva della riforma, è quella di una sensibile riduzione dei tempi necessari per le nomine dei dirigenti e quella della scelta del soggetto più adatto tra i diversi candidati. A questo proposito decisivo deve divenire il contributo dei Consigli giudiziari, dovendo i pareri per il conferimento degli incarichi direttivi uscire da stereotipi motivazionali giungendo a tratteggiare un quadro del candidato sempre più prossimo all’effettività.

Altra delibera di particolare importanza è quella adottata il 7 marzo 2013 relativa ai magistrati destinati a funzioni diverse da quella giudiziarie. In tale sede è stata interamente ripensata la disciplina dei presupposti per l’autorizzazione della destinazione dei magistrati ordinari a funzioni non

giudiziarie, prevedendosi un'articolata disciplina sostanziale e procedimentale. Muovendosi nei limiti della legislazione primaria si sono per la prima volta stabiliti in maniera esplicita e rigorosa i presupposti obiettivi e soggettivi per l'accertamento dell'interesse dell'amministrazione all'esperienza fuori ruolo del magistrato; si è stabilita inoltre una verifica della permanenza delle condizioni per l'autorizzazione dopo cinque anni, da richiedersi tempestivamente da parte dell'amministrazione beneficiaria, pena la conclusione dell'esperienza. Ne è conseguito l'avvio di una procedura, in fase di avanzata realizzazione, per il ricollocamento in ruolo di tutti i magistrati che abbiano superato il limite massimo di permanenza fuori ruolo, o per i quali il Consiglio Superiore abbia ritenuto l'insussistenza di un interesse alla prosecuzione dell'incarico.

Sempre sul tema della destinazione di magistrati a funzioni diverse da quelle giudiziarie deve essere, infine, segnalata la delibera di carattere generale del 23 gennaio 2013, con la quale il Plenum ha istituito, allo scopo di soddisfare esigenze di trasparenza e conoscenza, un albo, pubblicato sul sito Internet del CSM, e quindi accessibile a tutti i cittadini, dei magistrati attualmente collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o che nel corso della loro carriera abbiano svolto incarichi fuori ruolo.

L'introduzione dei nuovi istituti processuali ed i pareri

Passando all'esame di temi diversi da quelli dell'organizzazione territoriale giudiziaria, deve rammentarsi che il Consiglio ha accompagnato il legislatore non soltanto nella riforma delle circoscrizioni giudiziarie, ma anche sui temi attinenti alle riforme relative al diritto processuale e sostanziale, come pure all'organizzazione giudiziaria.

Si è, anzitutto, agito sul piano della normativa primaria e secondaria relativa ai magistrati distrettuali, al fine di consentire l'approntamento di un più efficiente sistema di sostituzioni per garantire una maggiore efficienza

degli uffici. Il Csm ha ritenuto utile proporre al Ministro della Giustizia una modifica delle disposizioni vigenti al fine di ampliare la pianta organica dei magistrati distrettuali giudicanti, e prevedere una serie di incentivi a ricoprire detta funzione (punteggi maggiori per l'anzianità di servizio, riduzione del periodo di legittimazione per il trasferimento immediatamente successivo ; onere delle spese di viaggio e di soggiorno sostenute dai magistrati distrettuali a carico dell'amministrazione giudiziaria; possibilità di depositare i provvedimenti e le sentenze anche presso la sede di Corte di Appello, allorquando il deposito intervenga successivamente al termine dell'applicazione del magistrato distrettuale).

Nella stessa prospettiva di una maggiore efficienza degli uffici è stato proposto al Ministro della Giustizia di novellare l'art. 110 ordinamento giudiziario per consentire l'applicazione dei giudici onorari in servizio in Tribunale presso le Corti di appello di pertinenza al fine di definire la fase monitoria dei procedimenti per violazione del principio della ragionevole durata ex lege 89/01, come modificata dal d. l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

Nell'ambito dei pareri resi sull'attività legislativa, ha assunto particolare rilievo quello reso sul decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia". E' stato condiviso ed incoraggiato il tentativo di operare un contenimento del carico di controversie in entrata, , il ripristino della c.d. "mediazione obbligatoria" (introdotta dal decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 ed oggetto della declaratoria d'incostituzionalità, per eccesso di delega, della Corte Costituzionale con sentenza n. 272 del 24 ottobre 2012), la maggior valorizzazione della conciliazione, e le disposizioni in tema di intervento del Procuratore generale davanti alla Corte di Cassazione, di procedimento monitorio, di semplificazione della motivazione della sentenza. Parimenti apprezzate e sostenute sono state le disposizioni incidenti sulla

organizzazione degli uffici quali quelle relative all'introduzione dei giudici ausiliari in appello, alla regolamentazione degli stage formativi presso gli uffici giudiziari, alla creazione della figura dell'assistente di studio a supporto delle sezioni civili della Corte di Cassazione.

Il Consiglio ha ritenuto, peraltro, di ribadire, pur nell'apprezzamento degli sforzi profusi, la necessità di accompagnare gli interventi urgenti con misure sistematiche, al fine di evitare che si riproponga in futuro un analoghi meccanismi di accumulo di arretrato.

Anche con riferimento al parere sulle *Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena* il Consiglio ha avuto un ruolo propulsivo rilevante. Invero, le misure suggerite ed accolte dal testo normativo sono dirette a ridurre gli ingressi negli istituti di reclusione ed assecondare il percorso di uscita attraverso vie diverse da quella della detenzione carceraria. In tale quadro è stata valorizzata la funzione della magistratura di sorveglianza alla quale – in linea con l'indirizzo interpretativo espresso dalla Corte Costituzionale – è stato affidato il compito di vagliare prudentemente, caso per caso, la sussistenza delle condizioni per l'applicazione di misure alternative e benefici penitenziari. Il complessivo positivo giudizio sul provvedimento non ha escluso, peraltro, la evidenziazione di alcuni profili critici con riferimento alla scelta di mantenere divieti e preclusioni per i reati cc.dd. “*ostativi*” - che non consentono, tra l'altro, la sospensione dell'ordine di esecuzione e l'ammissione del condannato alla detenzione domiciliare infrabiennale (c.d. “*generica*”) - così come all'aggiornamento del catalogo dei reati che non ammettono la sospensione dell'ordine di esecuzione.

Appare opportuno, infine, segnalare il parere reso sulle “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*” ove è stata apprezzata la attuazione degli impegni assunti dallo Stato Italiano a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul, come

pure l'adozione, a cura del Ministro per le Pari Opportunità, di un "*Piano di azione straordinaria contro la violenza sessuale e di genere*" per il periodo 2014-2020, con finalità educative, organizzative, di protezione delle vittime, di formazione delle professionalità interessate alla prevenzione delle violenze di genere e di monitoraggio del fenomeno.

Definizione dei rapporti tra il CSM e la Scuola Superiore della Magistratura: approntamento degli strumenti di raccordo delle rispettive funzioni e competenze.

L'anno trascorso ha assunto, peraltro, particolare importanza in ragione della prosecuzione della attività della Scuola Superiore della Magistratura.

Il Capo dello Stato ha ricordato la rilevanza di tale istituzione affermando che questa dovrà "assicurare una crescita, tra i nostri magistrati, del livello di professionalità, arricchendone anche l'apertura europea, e insieme della complessiva consapevolezza della missione che ad essi assegna la Costituzione repubblicana".

Sin dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 26 del 2006, istitutivo della Scuola, il Consiglio Superiore, nella prospettiva di offrire una leale collaborazione con il Ministero della Giustizia, ha mantenuto una interlocuzione assidua con tutti gli organismi interessati al fine di favorire, nell'ambito delle proprie competenze, il concreto avvio della nuova struttura formativa.

Con la Scuola, sia pur nei diversi ruoli istituzionali, il Consiglio ha collaborato e continuerà a collaborare.

I rapporti con la Scuola della Magistratura devono essere ispirati ad una doverosa leale collaborazione che permetta una costante e proficua sinergia delle due istituzioni, nel rispetto delle competenze e senza obliterare la natura di rilievo costituzionale dell'Organo di governo autonomo.

Tra le delibere più significative adottate con riferimento alla Scuola Superiore della Magistratura vi sono quella sulle linee programmatiche relative alla formazione permanente per il 2014, sulle Direttive per i magistrati in tirocinio nominati con DM 2 maggio 2013 e sulla formazione decentrata. A ciò vanno aggiunte la Relazione quadriennale sull'attività di formazione professionale dei magistrati (2009-2012) e la Relazione ventennale sull'attività di formazione svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Certamente il lavoro di raccordo sarà lungo e complesso, si stanno perfezionando, attraverso continue interlocuzioni e creazione di un tavolo tecnico, i sistemi di dialogo perché, nel rispetto delle rispettive competenze, si possa giungere al miglior risultato possibile per l'intera magistratura italiana.

Giustizia disciplinare

Il Costituente ha affidato consapevolmente al Consiglio Superiore la amministrazione della Giustizia. Oggi si discute se questa debba esser, modificando la Carta fondamentale, affidata ad altro organo. E per sostenere tal tesi si argomenta di una giustizia troppo domestica, da alcuno la si considera finanche addomesticata, o dei problemi che porta una sovrapposizione della attività amministrativa a quella disciplinare. La esperienza maturata in questi anni in cui sono stato componente della sezione indica, invece, che la via scelta dalla nostra Costituzione garantisce, da parte del Collegio, la conoscenza profonda delle tematiche che si affrontano e che quotidianamente sono approfondite in sede amministrativa. Il voler immaginare altra istituzione, magari con diversa composizione o differente proporzione tra componenti laici e togati significa voler creare un giudice che non si è immerso nel quotidiano della Giustizia italiana, non ne conosce i reali problemi, i limiti che possono esser superati dalla diligenza dei giudici e dei pubblici ministeri, i problemi che, invece, non sono sormontabili neanche

attraverso la più attenta organizzazione degli uffici ed autorganizzazione dei magistrati.

Oggi i frutti del nuovo ordinamento disciplinare, i cui frutti più appariscenti, non mi fa piacere dirlo, sono stati fino ad ora un numero alto di procedimenti ed un numero elevato di condanne gravi, inclusa la rimozione. Ciò che la sezione ha tentato di fare è quella di mettere a punto un nuovo modello deontologico del giudice.

Ed in questo la Sezione disciplinare, di cui ho l'onore di far parte, è attenta ad indicare un modello di magistrato non burocrate, ma attento al rispetto delle regole, che sono rispetto per il cittadino che ha diritto di chiedere al suo giudice una risposta.

La Sezione è severa nei confronti di chi non voglia comprendere che oggi il magistrato deve attenersi a precisi canoni comportamentali che ne garantiscano non soltanto l'indipendenza e la imparzialità, ma anche la credibilità personale, il riserbo, danneggiando la considerazione di cui deve godere presso la pubblica opinione.

Le volute abnormità processuali, i gravi errori nella condotta del processo, la erronea valutazione della funzione giudiziaria e le invasioni di campo istituzionali, sono assai meno numerose di quanto si afferma. Ma esse comunque rivelano la necessità di ribadire e di ragionare sulla attualità costituzionale della dipendenza del giudice dalla legge.

Conclusioni

Molto, quindi, mi sento sommessamente di poter dire, è stato fatto. Moltissimo, però, dovrà essere fatto in futuro. I problemi del governo della magistratura devono essere risolti potenziando il governo autonomo e facendolo funzionare al meglio - rendendolo cioè ancora più pronto e più prossimo alle esigenze dei magistrati e soprattutto della giustizia - senza operarne quel ridimensionamento, da più parti richiesto, che contrasterebbe

con i principi della nostra Costituzione e rischierebbe di riportarci ad epoche passate, basate su un diverso ed assai pericoloso squilibrio fra i poteri.

Compito del CSM, come detto, è innanzitutto quello di rendere effettivo e riconoscibile il principio di autonomia ed indipendenza della giurisdizione, il che non si traduce però in una garanzia senza limiti assicurata al singolo magistrato. L'esercizio della giurisdizione indipendente comporta, infatti, l'assunzione di un particolare dovere di responsabilità nell'esercizio della funzione. Il rispetto dei doveri di responsabilità da parte del magistrato, che comporta elevata professionalità, impegno ed indipendenza di giudizio, sobrietà nell'agire – non alla ricerca di un facile consenso - deve essere assicurato e controllato in misura sempre più stringente dal Consiglio superiore della magistratura.

Le scoperture degli organici dei magistrati e del personale amministrativo, le difficoltà del sistema penitenziario, il numero spropositato e la durata immane dei procedimenti civili e penali, unita alle condanne in sede europea per la violazione dei principi del giusto processo, costituiscono la rappresentazione di una istituzione in grande difficoltà a causa dell'inefficienza dei suoi meccanismi. A ciò si aggiunga una situazione di conflitto che la magistratura vive ormai da molti anni e che non ha sempre contribuito al sereno esercizio della giurisdizione.

Si percepisce però – nonostante tutto - nella quotidianità del lavoro degli operatori giudiziari la voglia e l'energia per contrastare il rischio della rassegnazione, dell'inevitabile previsione di un esito infausto, che costituisce un tipico difetto italiano. Non si riscontrerebbero altrimenti - sempre più diffuse - prassi virtuose, performance straordinarie, capacità di riorganizzare il lavoro dal nulla con risorse materiali ed umane a volte estremamente limitate.

Tutti i magistrati pertanto, con il contributo fondamentale ed ormai irrinunciabile della magistratura onoraria, coadiuvati dai dirigenti e dai

dipendenti che qui operano, e con l'essenziale ed insostituibile apporto dell'avvocatura, sapranno migliorare lo stato della giustizia nel nostro paese ed in questo distretto. Ed il Consiglio Superiore della Magistratura, adempiendo ai propri compiti istituzionali, sarà al loro fianco.

Come è facile intravedere dai cenni che precedono, il lavoro è tanto e le difficoltà altrettante; ma è forte in tutti i componenti la consapevolezza che, nonostante tutto, osservando il lavoro svolto da questa consiliatura possono essere raggiunti importanti risultati nell'interesse della magistratura e della collettività, nel cui nome, appunto, viene quotidianamente esercitata la funzione giurisdizionale.

Ringrazio tutti Voi per la cortese attenzione.

CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE PAOLO CORDER

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

Ringrazio, in particolare, il Presidente per la sua esaustiva e approfondita relazione, non meramente descrittiva, ma densa di osservazioni e proposte concrete.

Le cerimonie di apertura dell'anno giudiziario rappresentano, come sempre, l'occasione preziosa per uno sguardo indietro, verso ciò che è stato fatto e uno sguardo in avanti verso gli impegni futuri: il problema è che, trascorrono gli anni, e *questo sguardo si fa' sempre più cupo*.

Il tempo a disposizione vorrei dedicarlo ad una sorta di fotografia, di breve resoconto dell'attività del Consiglio Superiore della Magistratura nell'anno appena trascorso e, poi, alla esposizione di alcuni impegni dell'Organo di Autogoverno per il futuro, per il prossimo C.S.M., in quanto oramai abbiamo imboccato la strada che conduce al termine della consiliatura e, quindi, l'esigenza di un bilancio complessivo diviene stringente.

Ma prima vorrei condividere con voi qualche riflessione di ordine generale sullo stato della giustizia nel nostro Paese, con un particolare riferimento al settore civile e con qualche cenno alla situazione del distretto del Veneto.

Come dicevo, trascorrono gli anni, cambiano molti protagonisti, si fanno proposte, si tentano cambiamenti, ma il panorama del sistema giustizia in Italia rimane desolante: è un panorama delle occasioni perse.

E infatti, ogni anno l'apertura dell'anno giudiziario, come un triste *refrain*, ci consegna relazioni incentrate essenzialmente sulle criticità e sulle negatività del sistema giustizia.

L'elenco è lungo: l'enorme e ingestibile numero di procedimenti, soprattutto nel settore civile, l'incapacità del sistema di erodere effettivamente e in modo definitivo l'arretrato, la durata spesso irragionevole del processo, un numero eccessivo di avvocati, la cronica carenza di personale amministrativo, i continui e spesso emergenziali mutamenti delle normative processuali (pensate che il processo civile ha subito ben diciassette riforme negli ultimi otto anni; e anche il vestito più resistente alla fine cede se subisce troppi rammendi: ne occorre uno nuovo), la talvolta incomprensibile disomogeneità delle decisioni giurisdizionali, l'indegno sovraffollamento carcerario, l'altrettanta indegna mancanza di differenti circuiti di pena, in relazione ai diversi tipi di reato e alla differente pericolosità dei reclusi ovvero alla natura cautelare o definitiva della pena (occorrono investimenti quanto meno per la ristrutturazione degli attuali edifici carcerari e, contestualmente, un indulto mirato che non metta in pericolo la sicurezza dei cittadini), il costante e implacabile decremento delle risorse umane e materiali, accompagnato, invece, da un altrettanto costante, anche di recente, incremento dei costi delle controversie, a discapito delle fasce più deboli della popolazione, già prostrate dalla crisi economica (dal 2005 il costo medio delle controversie è aumentato del 118%). Questa è fotografia mai ritoccata, mai sostituita, mai abbellita della giustizia italiana.

Il tutto, nonostante l'abnegazione e lo spirito di sacrificio di larghissima parte dei magistrati, degli avvocati e del personale amministrativo, come accertato ormai a livello di istituzioni comunitarie. Abnegazione e spirito di sacrificio presenti in abbondanza anche in questo distretto.

E' vero che il Primo Presidente della Corte di Cassazione, nel suo prezioso intervento di ieri, ci ha detto che una qualche diminuzione, seppur

minima, delle pendenze vi è stata. Ma ciò è dovuto – credo – più che altro alla crisi economica che attanaglia da tempo il Paese, piuttosto che a riforme strutturali.

Proviamo ancora una volta a partire dai dati.

Secondo i dati raccolti nel “*The EU Justice Scoreboard*” 2013, ossia la comunicazione sullo stato della giustizia nei paesi membri resa dalla Commissione al Parlamento e al Consiglio, e presentato all’Assise della giustizia del 21 e 22 novembre scorsi a Bruxelles, l’Italia si trova al terz’ultimo posto per durata dei processi civili e commerciali, avendo dietro di sé solamente Cipro e Malta. L’Italia è all’ultimo posto per quanto concerne il rapporto tra procedimenti pendenti e numero di abitanti. Per fare un raffronto, la Francia ha un rapporto tra pendenze e abitanti che è pari a circa un terzo di quello dell’Italia.

In questo quadro, l’Italia ha, per contro, un numero di giudici per abitante che la colloca al penultimo posto della graduatoria europea, con alle spalle la sola Malta. La Spagna, per fare un esempio, ha un rapporto pari al doppio dell’Italia, la quale ultima, avuto riguardo alle risorse finanziarie messe a disposizione di ciascun ufficio giudiziario, si posiziona a metà classifica tra i paesi europei. Il nostro Paese è terzo nella classifica del rapporto tra numero di avvocati e numero di abitanti. Solamente il Lussemburgo e il Belgio hanno un numero di avvocati per abitante superiore al nostro.

Se però si analizzano i dati relativi ai sistemi di monitoraggio e valutazione delle *performance* degli uffici giudiziari e della qualità della risposta giudiziaria, così come i dati afferenti l’effettivo ricorso alla mediazione e alle altre forme di risoluzione alternativa delle controversie, ci si avvede che, inaspettatamente, l’Italia almeno non si trova nelle ultime posizioni della graduatoria europea e risulta inserita quasi a metà classifica.

Anche nella percezione dell'indipendenza del sistema giudiziario l'Italia non occupa gli ultimi posti tra i paesi dell'Unione.

E allora, stando almeno a questa recente comparazione con gli altri paesi europei, la *vera negatività* che caratterizza l'Italia è l'abnorme domanda di giustizia, la quale, inevitabilmente, finisce per condizionare la durata dei processi.

E il numero sproporzionato dei processi pendenti non può essere di certo spiegato con una scarsa produttività dei magistrati, risultando, ancora una volta dai dati degli organismi internazionali, che i magistrati italiani hanno una produttività ai vertici della graduatoria dei paesi occidentali.

E' vero, vi è la spina nel fianco dei ritardi nel deposito dei provvedimenti che, stando ai dati della sezione disciplinare del Consiglio, colpisce nella misura del 73% i magistrati che trattano affari civili. E ciò, ancora una volta, ci dice, indirettamente, che il problema sta in una domanda eccessiva di giustizia, se si pensa che, appunto, sono principalmente le pendenze civili che creano il *gap* con gli altri paesi europei. E' una questione delicata quella dei ritardi che involge risorse organizzative, dirigenziali e, da ultimo, disciplinari. E da questo punto di vista è bene ricordare che il Consiglio nell'ultimo triennio ha emesso 164 sentenze di condanna, rispetto alle 119 del triennio precedente, con una percentuale del 43% riferita, appunto, alla fattispecie del ritardato deposito dei provvedimenti.

Ciò che intendo qui dire è che una abnorme domanda di giustizia non si può aggredire con un ulteriore rafforzamento dell'apparato disciplinare e sanzionatorio. Si può rispondere solamente o con l'aumento dell'offerta, ovvero con la sua razionalizzazione o ancora con la diminuzione della domanda stessa.

Sebbene, come abbiamo visto, l'Italia abbia un numero di magistrati per abitanti inferiore rispetto ad altri paesi europei, è utopistico, oggi, in epoca di crisi economica, pretendere un incremento dell'offerta attraverso l'aumento

sensibile delle piante organiche. Come vedremo, il legislatore ha recentemente messo in campo innovazioni dirette, comunque, ad aumentare l'offerta: si pensi agli ausiliari in grado di appello e agli assistenti della Corte di Cassazione. Ma, condividendo l'opinione di molti, pur trattandosi di lodevoli esperimenti, siamo di fronte, per l'ennesima volta, a interventi emergenziali, settoriali, occasionali, privi di una visione complessiva e di lungo periodo. Quanto meno vi è il dubbio che possano essere effettivamente risolutivi.

Nel contempo, si è persa un'occasione.

Sotto il profilo dell'offerta di giustizia, si è persa l'occasione di realizzare un piano di investimenti, utile anche sotto il profilo occupazionale, avente ad oggetto, da un lato, il riassetto del personale amministrativo, la celebrazione, finalmente, dei concorsi per dirigenti e la formazione e la valorizzazione di professionalità nuove come quelle informatiche od organizzative e, dall'altro, la definitiva e complessiva digitalizzazione del sistema giustizia. Anche da tale punto di vista l'Italia non si colloca, infatti, in cima alla graduatoria europea in base alla Comunicazione della Commissione Europea alla quale ho fatto cenno.

Ma, come dicevo, ad una abnorme domanda si può rispondere anche con una razionalizzazione dell'offerta. Ciò è stato indubbiamente fatto con la revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Come dirò, il Consiglio è stato in prima linea a difesa di tale riforma attesa da anni, anche giustamente stigmatizzando alcune irragionevoli spinte localistiche o corporative di segno contrario. E infatti, molti, fra i quali il sottoscritto, hanno salutato festanti dalla banchina la partenza della nave della riforma delle circoscrizioni. Speriamo solamente che ora non faccia la fine del *Titanic*.

Speriamo, intanto, che Ischia, Elba e Lipari non diano il via ad un *effetto domino*.

In ogni caso, forse, abbiamo esagerato nel darle l'appellativo di *riforma epocale*. Perché essa era l'occasione, non solo per razionalizzare le risorse materiali e umane, e quindi per un risparmio di spesa (e ciò è stato fatto), ma anche per ridistribuire l'organico della magistratura e del personale amministrativo in modo più equo sul territorio italiano.

E' noto a tutti che vi sono evidenti squilibri e sproporzioni di organico tra gli uffici; è noto a tutti che vi sono uffici sovradimensionati che consentono di dare risposte di giustizia in tempi ragionevoli e dove magistrati, avvocati e personale amministrativo lavorano con un minimo di serenità e uffici sottodimensionati dove avviene il contrario. E' noto a tutti che, in tal modo, vi sono cittadini di serie A che godono di una giustizia efficiente e cittadini di serie B che vedono i propri giudici affogare tra i fascicoli, con palese violazione del principio di eguaglianza.

La riforma delle circoscrizioni, anche secondo le esplicite intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per superare o quanto meno mitigare queste diseguaglianze, ma in realtà, seppure, grazie al Dipartimento Organizzazione Giudiziaria, le prime proiezioni ufficiose provenienti dal Ministero della Giustizia avessero fatto ritenere che ci sarebbe stata una riforma coraggiosa nel senso di una nuova e consistente redistribuzione delle peraltro scarse forze in campo, la formulazione definitiva è stata alquanto deludente.

La montagna ha partorito il topolino.

I problemi da tale punto di vista sono rimasti. Obiettivamente, si trattava di una operazione assai difficile e complessa, ma andava portata avanti.

Ancora una volta si è persa un'occasione.

E il distretto del Veneto, complessivamente e da lungo tempo sottodimensionato rispetto allo sviluppo economico-sociale del territorio – ricordo sempre, a mò di esempio, che Vicenza è la terza Confindustria d'Italia

e ha due soli giudici del lavoro in organico –, ha subito una particolare penalizzazione dalla scelta poco coraggiosa del legislatore.

Non resta dunque che diminuire la domanda attraverso interventi organici e di lungo respiro.

Occorre, forse, purtroppo, ripensare alla possibilità di tutelare tutti, ma proprio tutti, i diritti allo stesso modo, come se tutti i diritti fossero di ugual valore.

Occorre, quindi, ad esempio, meditare sulla possibilità di limitare i gradi di giudizio per alcuni tipi di controversie o di giudizi. Il grado di appello, e la Cassazione sono colli di bottiglia che vanno in qualche modo liberati. Il principio costituzionale del doppio grado di giurisdizione va nuovamente valorizzato anche per porre filtri più efficaci ai ricorsi in Cassazione, ad esempio pensando ad una riduzione dei motivi per accedere alla Suprema Corte.

Occorre, attraverso un piano pluriennale, incidere sul numero degli avvocati, ad esempio introducendo il numero predefinito per l'accesso sin dall'università o più avanti. Del resto, lo svilimento della professione al quale si sta assistendo deve essere arrestato, se non vogliamo che anche l'avvocato finisca per essere scelto su *Groupon*.

Occorre, per restare, per ragioni di tempo, al giudizio civile, ma anche sul versante penale potrebbero essere introdotte misure simili, pensare a camere arbitrali obbligatorie, magari presso gli ordini forensi, a costi contenuti, trasparenti e predefiniti, che facciano da effettivo filtro rispetto ai procedimenti davanti ai giudici.

Occorre procedere, finalmente, ad una vera ed effettiva unificazione del rito civile: quello utilizzato per le controversie di lavoro e previdenza, senza dispositivo immediato. Ciò costringerebbe le parti a dire tutto e subito.

Occorre pensare ad uno snellimento della fase istruttoria, eliminando l'interrogatorio, o sostituendolo con la testimonianza giurata della parte e ad

un rafforzamento dell'ordine di esibizione sul modello degli obblighi informativi ex art. 121 Codice proprietà industriale.

Occorre, ancora, pensare all'abolizione dell'art. 91 c.p.c. sulla regolazione delle spese in base alla soccombenza, spesso vero ostacolo alla conciliazione quando entrambe le parti confidano troppo nell'aver ragione.

Occorre, forse, ridurre la possibilità di opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi: vera arma della disperazione che spesso finisce per complicare strumentalmente il processo.

In generale, occorre favorire la riappropriazione dell'udienza quale spazio di confronto reale tra giudici e parti, a condizione che di tutto quanto avviene in udienza resti traccia mediante verbalizzazione integrale con stenotipia o altre forme di verbalizzazione, almeno per certe tipologie di controversie. Si chiameranno meno fascicoli in udienza, ma l'attività sarà più fruttuosa, ci sarà meno ricorso alle memorie.

E poi il cancelliere in udienza resterà un sogno per i magistrati del settore civile ?

In definitiva, occorre un recupero di qualità del servizio.

Ma, soprattutto, se si vuole ridurre la domanda, occorre una sorta di rottamazione dell'arretrato, ammettendo anche la decisione solo con dispositivo, almeno per alcune tipologie di giudizi, da destinare ad una sezione stralcio. Se non si abbatte l'arretrato qualsiasi riforma si perderà per strada.

Le ricette sono numerose, ciò che a mio avviso conta è che si proceda finalmente ad un piano di riforme organico, complessivo, ma soprattutto con un orizzonte temporale lungo, *perché solo pensando alla giustizia fra dieci anni si potrà sperare in una giustizia più efficiente.*

Altrimenti, sarà una giustizia, ancora una volta delle *occasioni perse.*

E vengo al breve resoconto dell'attività del Consiglio, mentre per il resto rimando alla relazione dell'Ufficio Studi del C.S.M.

1. Pareri

Anche l'anno trascorso ha visto il C.S.M. particolarmente impegnato nella sua funzione propulsiva e consultiva, così come previsto dall'art. 10 della legge n. 195 del 1958.

In tale ambito, in primo luogo, va rammentato il parere di cui alla delibera consiliare dell'11 luglio 2013, riguardante il decreto legge n. 69 del 2013 "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*" e in particolare le misure finalizzate a rendere più efficiente il sistema giudiziario ed a favorire la definizione del contenzioso civile.

Il collegamento delle misure processuali con l'oggetto dell'intervento normativo è stato rinvenuto nella osservazione che il corretto funzionamento di un'economia di mercato non può prescindere, tra le altre condizioni, dalla presenza di un sistema giudiziario capace di garantire un'adeguata tutela dei diritti, un'efficace applicazione dei contratti e una tempestiva risoluzione delle controversie che insorgono tra privati, e tra questi e lo Stato.

Quanto alla mediazione civile, il C.S.M. è partito dal rilievo per cui, per il limitato periodo in cui ha avuto efficacia (dal marzo 2011 al giugno dell'anno successivo), la mediazione obbligatoria è apparsa produrre risultati non irrilevanti.

Dai dati disponibili presso la Direzione Generale di statistica del Ministero della Giustizia risulta una non elevata partecipazione alla procedura delle parti – nel 64,2 % dei casi il convenuto non si è presentato davanti al mediatore –; d'altra parte, quando tale partecipazione si è verificata, nel 46,4% delle ipotesi è stato raggiunto l'accordo che ha evitato il procedimento contenzioso.

Su tali premesse, il C.S.M. ha espresso un giudizio incondizionatamente favorevole sulla scelta di fondo assunta dal legislatore, sia pure auspicando correttivi quanto all'ampliamento delle controversie

assoggettate alla mediazione obbligatoria e alla disciplina delle ricadute processuali dell'istituto in parola.

Circa lo stage formativo, nella richiamata delibera si è precisato che esso si propone di favorire, da un lato la formazione dei giovani laureati che intendono accedere alla carriera magistratuale od alle tradizionali professioni giuridiche e, dall'altro, di implementare l'efficienza del servizio giustizia, con l'acquisizione temporanea di energie intellettuali esterne al sistema giudiziario, in affiancamento a quelle, fondamentali, del giudice.

In ordine agli ausiliari in appello, il C.S.M. ha evidenziato come *“la scelta di destinare giudici onorari a funzioni collegiali non pare porsi, di per sé, in contrasto con il dettato dell'art. 106, comma 2, Cost., avuto riguardo alla eccezionalità delle esigenze da fronteggiare ed alla temporaneità dell'incarico, avente il limitato scopo di consentire il ripristino dell'ordinario andamento della giurisdizione civile”*.

Analoghe valutazioni sono state operate quanto ai magistrati assistenti di studio alla Corte di Cassazione.

Si è ritenuto che l'intervento normativo d'urgenza del Governo risponda all'esigenza di tentare di risolvere il problema dell'arretrato di cause civili esistente presso la Corte di Cassazione, reso ancor meno tollerabile dalla recente modifica della cd. legge Pinto, che fissa in un anno la ragionevole durata del procedimento civile dinanzi alla Suprema Corte.

Si è, però, osservato che non è facile prevedere quali potranno essere in termini quantitativi gli effetti benefici di una tale trasformazione, considerato, peraltro, che la necessità di intervenire sull'arretrato di cause civili è impellente e non più procrastinabile.

La parte finale della delibera dell'11 luglio 2013 è dedicata agli interventi vari sul processo civile contenuti nel mentovato decreto legge ed analiticamente esaminati.

Perplesso è stato il commento all'introduzione di un nuovo criterio per l'individuazione del giudice competente per territorio per il caso in cui parte processuale sia una società avente sede all'estero, senza sedi secondarie con rappresentanza stabile in Italia, teso a concentrare tali controversie presso tre soli Tribunali nell'intero territorio nazionale, in quanto la norma si traduce in un obiettivo ostacolo all'accesso al giudice, valore di rilievo sovranazionale ex art. 6 Cedu, per le rispettive controparti, che possono vedersi astrette a raggiungere un foro lontano dal proprio centro di interesse.

Merita parimenti menzione la delibera consiliare del 30 luglio 2013, avente ad oggetto il parere reso sul testo del decreto legge n. 78 del 2013, concernente *“Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena”*.

L'Organo di governo autonomo ha dato atto che a fronte di una situazione tanto grave e preoccupante, il legislatore, anche in questo caso, ha messo in campo, nel recente passato, interventi settoriali e dall'efficacia temporale circoscritta, che non hanno inciso in misura significativa sul sovraffollamento.

Ulteriore parere reso ai sensi dell'art. 10 L. 195/1958 è stato quello adottato con delibera consiliare del 10 ottobre 2013 circa le disposizioni del decreto-legge n. 93 del 2013, avente ad oggetto *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”*.

Il parere, dopo avere condotto una accurata analisi di ciascuna delle disposizioni del nuovo testo di legge, attribuisce rilievo particolare alla previsione, in attuazione degli impegni assunti a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul ed in sinergica coerenza con le strategie dell'Unione Europea, dell'adozione, a cura del Ministro per le Pari Opportunità, di un *“Piano di azione straordinaria contro la violenza sessuale e di genere”* per il periodo 2014-2020, con finalità educative, organizzative, di protezione delle

vittime, di formazione delle professionalità interessate alla prevenzione delle violenze di genere e di monitoraggio del fenomeno.

2. Revisione delle circoscrizioni

Quanto all'attività di più immediato rilievo "*esterno*", si deve segnalare, anche per l'anno 2013, l'impegno profuso dall'Organo di governo autonomo per offrire il proprio contributo, di riflessione e proposta, nonché di concreta operatività organizzativa, al fine di dare attuazione nella maniera più utile ed efficiente al percorso di revisione della geografia giudiziaria avviato con la legge n. 148 del 2011, di conversione del D.L. n. 138/2011.

Nel corso dell'articolato procedimento legislativo, l'Organo di Autogoverno ha offerto piena collaborazione consultiva per l'elaborazione e l'applicazione dei criteri più ragionevoli e per il perseguimento delle più utili ed equilibrate modalità concrete di attuazione della riforma. Il Consiglio si è, inoltre, occupato delle ricadute organizzative di tale complessa modifica dell'architettura giudiziaria, avviando un confronto con il Ministero in sede di Comitato paritetico ed operando un primo intervento con la delibera, approvata in data 12 dicembre 2012, avente ad oggetto "*Prime misure organizzative riguardanti le sezioni distaccate in attuazione delle previsioni normative di cui al D.Lgs. n. 155/2012*" con l'obiettivo di promuovere, dal punto di vista dell'organizzazione interna degli uffici giudiziari, l'adozione di strumenti finalizzati a rendere rapida, funzionale ed efficace la transizione verso il nuovo ordinamento geografico, e dare alla riforma l'attuazione più sollecita ed effettiva.

Il Consiglio ha colto l'occasione anche per evidenziare alcuni profili problematici legati all'attuazione della riforma.

Anzitutto, ha ribadito che la modifica della geografia giudiziaria comporta rilevanti squilibri nella distribuzione degli affari tra gli uffici ed i tribunali di sorveglianza.

In secondo luogo, si è ritenuto conveniente suggerire un'integrazione alla previsione dell'art. 6 del D.Lgs. 155/2012, nella parte in cui prevede il termine di giorni centottanta dalla entrata in vigore del decreto per i magistrati titolari delle funzioni direttive e semidirettive degli uffici soppressi al fine di richiedere, in deroga all'art. 194 R.D. n. 12 del 1941, *“l'assegnazione a posti vacanti pubblicati”*.

Sullo stesso tema la delibera del 6 novembre 2013, con cui il C.S.M. ha affrontato il problema della legittimazione triennale per coloro che, quali perdenti posto, abbiano chiesto di essere assegnati al posto di provenienza ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. c) D.Lgs. 155/12.

Di estremo rilievo in materia è anche la risoluzione del 3 luglio 2013, recante *“Misure organizzative in attuazione delle previsioni normative di cui al D.Lgs. n. 155/2012”*. In essa il Consiglio ha ritenuto prioritario, in vista dell'imminente entrata in vigore della riforma, indicare ai Capi degli Uffici *“schemi organizzativi da praticare nell'intero territorio nazionale al fine di prevenire scelte operative marcatamente disomogenee.”*

3. Organizzazione interna del Consiglio

Un ulteriore profilo da segnalare è che il Consiglio Superiore della Magistratura, nell'anno appena trascorso, ha iniziato a dare attuazione concreta alla riflessione relativa alla propria organizzazione interna, allo scopo di conferire alla attività consiliare maggiore e più adeguata funzionalità.

L'ampio programma di lavoro proposto prevede tempi più lunghi di elaborazione e definizione; si è pertanto ritenuto necessario, tenendo conto della sostanziale insufficienza del personale di magistratura ed amministrativo in servizio presso il C.S.M., dar luogo ad una ristrutturazione delle competenze delle Commissioni che determinasse una riduzione del loro

numero e, conseguentemente, una maggiore concentrazione del personale e dei magistrati addetti in quelle residue.

E ciò perché, in primo luogo, l'avvio della attività della Scuola Superiore della Magistratura nel gennaio 2013 ha ridotto le competenze del Consiglio ed ha avuto, come conseguenza immediata, la soppressione della Nona Commissione.

Sono stati, d'altra parte, identificati competenze e campi di intervento dell'autogoverno in cui si profila un aumento del carico di attività gravanti sulle singole articolazioni consiliari.

E' un processo di razionalizzazione e ammodernamento del Consiglio appena iniziato, ma assolutamente necessario. Del resto, come si può pretendere che il Consiglio governi l'organizzazione degli uffici se non è esso stesso razionalmente organizzato ?

4. Novità in tema di dirigenza, valutazioni di professionalità e mobilità

Quanto alle novità in tema di dirigenza, deve essere segnalata la delibera del 21 novembre 2013 che ha modificato il Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, relativo al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, prevedendo la soppressione dei sistemi selettivi e di filtro aggiuntivi rispondenti al nome della cosiddetta fascia di anzianità e dello spiccato rilievo.

A distanza di un significativo periodo di tempo dall'entrata in vigore della riforma, il contesto che ha imposto l'introduzione del meccanismo della "fascia" – e, conseguentemente, di quello dello spiccato rilievo – risulta significativamente modificato, essendosi fortemente attenuata l'esigenza di mantenere sistemi selettivi e di filtro aggiuntivi.

Ciò ha consentito di superare talune incertezze applicative del principio dello “spiccato rilievo” che si sono determinate in alcune procedure per effetto delle pronunce del giudice amministrativo.

Rimane, a mio avviso, come dirò, il problema di una eccessiva discrezionalità del consiglio che finisce per non valorizzare sufficientemente il merito.

Nella medesima ottica di snellimento delle procedure amministrative e di selezione dei magistrati per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, si colloca anche l’ulteriore modifica al T.U. sulla dirigenza introdotta con delibera del 23 ottobre 2013, con la previsione per cui ogni magistrato può presentare o confermare soltanto tre domande di conferimento di incarico direttivo e semidirettivo, in modo da non averne più di tre contemporaneamente efficaci.

Occorre, poi, osservare che il Consiglio nella seduta del 13.11.2013, su proposta della Quarta Commissione, ha apportato alcune modifiche alla circolare in materia di “*Nuovi criteri per la valutazione della professionalità dei magistrati*”, a seguito della legge Mastella.

Innanzitutto, all’interno della Commissione è stata operata un’ampia riflessione con riferimento alle tematiche dei ritardi nei depositi dei provvedimenti giudiziari e sull’esistenza di eventuali situazioni di oggettiva difficoltà dei magistrati a rispettare tali termini.

Al fine di consentire una ragionata valutazione dei profili in questione è stato quindi previsto che, in presenza di ritardi significativi, anche di un solo magistrato dell’ufficio, il Dirigente debba accertare le cause e l’esatta diffusione del fenomeno, al fine di adottare tutti gli interventi utili per: a) adempiere compiutamente gli obblighi di informazione, illustrando quanti magistrati dell’ufficio sono interessati dal problema, quali siano i carichi di lavoro e quali le ragioni accertate dei ritardi, in modo da fornire elementi per valutarne l’eventuale accettabilità o giustificabilità; b) intervenire con

provvedimenti organizzativi destinati a rimuovere le cause dei ritardi che risultano non riconducibili esclusivamente a responsabilità del ritardatario.

Strettamente connessa a quella appena citata, ed ancora più significativa sul tema del rapporto tra ritardi verificatisi nell'attività dei magistrati dell'ufficio giudiziario e doveri del Dirigente, è la modifica della Circolare in materia di organizzazione tabellare introdotta nella delibera sui *“Provvedimenti da adottare per prevenire o porre rimedio ai casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio”* approvata il 13 novembre 2013.

In tema di mobilità, vanno segnalati i piccoli, ma significativi, passi in avanti verso un governo della mobilità fondato non semplicemente sulle mere scoperture di organico, ma anche sulle pendenze e sulle sopravvenienze. Moltissimo resta da fare perché, come è noto, i dati statistici non sempre sono completi e attendibili, ma la strada è quella giusta.

Conclusioni

Da questa breve disamina si può trarre la convinzione che gli sforzi di ammodernamento del Consiglio vi siano stati nell'ultimo anno e in generale in questo quadriennio. Dove il Consiglio sicuramente non ha abdicato è al suo ruolo di difesa dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura.

Tuttavia, venendo ad un bilancio non solo dell'ultimo anno, ma, a questo punto, dell'intera consiliatura, non si possono non mettere in evidenza alcune criticità, almeno le più rilevanti, o meglio, anche in questo caso, *le occasioni perse*, che sono impegni per il futuro.

La prima occasione persa è quella della trasparenza.

E' vero che in questi anni qualcosa si è mosso, che una qualche sensibilità è stata avvertita e si è tradotta in alcune delibere. Cito, ad esempio, la delibera che ha reso pubblica sul sito *Cosmag* una larga parte delle proposte di commissione, o ancora la delibera che ha istituito l'albo dei magistrati fuori

ruolo e quella che ha realizzato l'albo internazionale dei magistrati e da ultimo, ancora *in itinere*, la proposta di Terza Commissione volta a rendere ostensibili i *curricula* dei candidati ai posti relativi ai concorsi in Cassazione, Procura Generale e Massimario.

L'esigenza di trasparenza è reale, proviene dal basso e non può essere trascurata.

Il Consiglio è stato assai timido, manca una effettiva trasparenza dei processi decisionali e delle singole fasi delle procedure. Vedremo se in questo scorcio di consiliatura, almeno la pubblicazione dei *curricula* dei concorrenti potrà indicare la strada giusta. Altrimenti, avremo perso una occasione.

Si è poi persa l'occasione per una effettiva semplificazione della normativa secondaria.

E' indiscutibile che in alcuni settori il Consiglio non poteva non intervenire, di fronte, ad esempio, alle riforme processuali od ordinamentali involgenti questioni organizzative; ma è altrettanto vero che, se si confronta dal punto di vista quantitativo la normazione secondaria attuale con quella delle precedenti consiliature, ci si avvede che vi è stata una progressiva proliferazione, un accumulo e una stratificazione di norme impressionante, talvolta di difficile coordinamento e lettura. Insomma, i mali che sempre denunciavamo rispetto alla legislazione del nostro Paese.

E poi se si leggono circolari come, ad esempio, quella sull'applicazione dell'art. 37 D.L. n.98 del 2011, in tema di programmi di gestione, o alcune concernenti le ricadute della revisione delle circoscrizioni o altre – tutti temi indubbiamente ardui da affrontare e quindi non è in discussione l'impegno e la competenza di coloro che le hanno realizzate - non si può che avvertire una certa complessità e la farraginosità di tali normative, la eccessiva enfaticizzazione di alcuni passaggi, segni di una malcelata volontà dirigistica che, talvolta, anche inconsapevolmente, pervade il Consiglio.

I tentativi sono stati numerosi e alcuni sono ancora in cantiere, come quello diretto ad una ulteriore semplificazione delle procedure di valutazione di professionalità, ma evidentemente non basta.

Abbiamo tutti perso l'occasione di sfoltire la normazione secondaria e di renderla definitivamente intellegibile e fruibile per i magistrati che operano negli uffici.

Infine, abbiamo perso l'occasione della valorizzazione del merito.

La valorizzazione del merito richiama il tema della discrezionalità dell'Organo di Autogoverno, in particolare avuto riguardo alla selezione della classe dirigente e alle valutazioni concorsuali.

Qualcosa, come accennato, è stato fatto. E penso, come esempio, alla delibera che ha eliminato la cd. fascia e il cd. spiccato rilievo. Ma è un granello in un mare di sabbia.

E' un tema credo attuale, sentito da buona parte dei magistrati e sicuramente delicato, in quanto un eccessivo restringimento della discrezionalità potrebbe condurre ad una pericolosa burocratizzazione dell'Organo, a uno svilimento del suo compito istituzionale di presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Tuttavia, ancora un volta, la delicatezza del tema non deve assolutamente costituire un alibi per non fare nulla, per non cambiare nulla.

Ora è sotto gli occhi di tutti che il Consiglio, soprattutto con riferimento ai processi di selezione della classe dirigente e alle valutazioni concorsuali, non goda di buona fama. Le critiche sul punto provengono non solo dall'interno della magistratura, ma anche, e autorevolmente, dall'esterno, pensiamo solamente agli interventi del Presidente della Repubblica.

E le critiche, come è noto, si appuntano essenzialmente sulle scelte, talvolta, spesso, sempre, scegliete un po' voi, a seconda dell'opinione che vi siete fatti, sulle scelte – dicevo – fondate su logiche clientelari, di

appartenenza, spartitorie, in genere poco trasparenti, e non invece fondate semplicemente sul merito.

E se per paradosso dicessimo che non vi è e non vi è stata in concreto alcuna degenerazione da tale punto di vista, una riforma sarebbe pur sempre necessaria, posto che qui è una questione anche e, trattandosi di magistratura, soprattutto, di immagine, di apparenza.

Occorre dar vita, dunque, ad una operazione di valorizzazione del merito attraverso la introduzione di regole primarie e secondarie che impediscano o rendano assai più difficile far prevalere logiche non ispirate a tale valore.

Il nostro è un Paese dove il merito è negletto, dimenticato, messo in secondo piano. Il clientelario e le logiche spartitorie permeano larga parte della vita italiana. Ma la magistratura e il governo autonomo debbono essere di un'altra pasta, debbono essere un esempio per le altre istituzioni e fondare le proprie scelte, più di altri, sul merito. Occorre, sotto il profilo del merito, per così dire, ossigenare le istituzioni.

E allora, una possibile riforma potrebbe consistere nella previsione, in tutti i procedimenti di selezione della classe dirigente in magistratura e nei concorsi che comportino comparazione tra candidati, di una serie di regole e principi in grado di mettere in risalto parametri ed elementi di valutazione di carattere oggettivo, agevolmente riscontrabili e che difficilmente si prestano a differenti interpretazioni o applicazioni. Occorre evitare che si continui a decidere in base a parametri apparentemente specifici, ma in realtà generici e fumosi e per ciò in grado di essere utilizzati per tutte le stagioni, in un senso in un caso specifico e nel senso opposto in altro caso analogo.

Non penso certo al ritorno all'anzianità, che sia chiaro! Penso a criteri oggettivi che, come accadeva per l'anzianità, restringono i margini di manovra: ma penso a criteri che siano collegati non all'assenza di demerito, come nel caso dell'anzianità, bensì, al contrario, al merito, alla eccellenza.

Si tratterà, eventualmente, di individuare dei percorsi professionali ideali, nel senso di *idealmente costruiti dalle norme*, agevolmente comparabili, che diano maggiori garanzie di scelte trasparenti e fondate sul merito, sui dati fattuali, a scelte che valorizzano, tramite parametri oggettivi e stabili, l'indipendenza, interna ed esterna, i comportamenti istituzionali piuttosto che le eventuali inclinazioni al puro careerismo o alla notorietà presso i mass media.

Non penso ad una riforma che elimini il potere discrezionale del C.S.M., sarebbe burocratizzare e, come detto, snaturare l'Organo con pesanti riflessi in tema di indipendenza della magistratura. Occorrerebbe solamente limitare, incanalare la discrezionalità, che deve pur sempre sussistere, in un percorso trasparente diretto a premiare il merito.

Questa è una operazione trasparenza che muove dal basso, dal profondo, da regole minime, talvolta poco nobili, ma che alla fine della corsa ha un effetto virtuoso, sorprendente per la credibilità e l'immagine dell'Organo di governo autonomo.

Altrimenti, avremo perso l'ennesima occasione.

Confidiamo in questo ultimo scorcio di consiliatura, ma soprattutto nel prossimo Consiglio Superiore della Magistratura.

Vi ringrazio



**INTERVENTI
DEL VICE SEGRETARIO GENERALE
E DEI MAGISTRATI DELL'UFFICIO STUDI**

CORTE D'APPELLO DI SALERNO

INTERVENTO DEL DOTT. MARCO DALL'OLIO VICE SEGRETARIO GENERALE C.S.M.

Signor Presidente,
Signor Procuratore generale,
Ecc.za rev.ma,
Signori colleghi della Corte e degli altri uffici del distretto;
Signori magistrati onorari;
Signor Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati;
Signori funzionari ed impiegati degli uffici giudiziari;
Signori ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria;
Autorità tutte;
Cittadine e cittadini presenti

Rivolgo a Voi tutti il cordiale saluto del Consiglio Superiore della Magistratura che, oggi, ho l'onore di rappresentare in questo importante distretto, in cui, quotidianamente, migliaia di operatori del diritto cercano, faticosamente, di dare una risposta alle sempre più impellenti domande di giustizia provenienti dalla popolazione.

Innanzitutto desidero esprimere, a titolo personale e a nome del Consiglio Superiore, un deferente omaggio al Signor Presidente della Repubblica, a cui va la nostra gratitudine per la costante attenzione con cui segue l'attività consiliare e per il prezioso contributo per la risoluzione dei gravi problemi della giustizia italiana.

Ho ascoltato con interesse la relazione del Presidente della Corte, dalla quale emerge con chiarezza il quadro dello stato della giustizia nel distretto,

dei problemi e delle questioni che ancora attendono soluzione e dei traguardi raggiunti.

La cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario è spesso ritenuta obsoleta e priva di effettiva utilità. Spetta a noi farne invece il più alto momento di pubblico confronto sui temi della giustizia, nel corso del quale il CSM è tenuto a fornire un resoconto dell'attività svolta nel precedente anno ed un contributo di riflessione e proposta per il futuro.

E' giunto il tempo del massimo raccordo fra centro e singoli distretti, perché solo scambiandosi reciprocamente informazioni si possono programmare azioni positive per il futuro.

Ed è tempo per l'attuale Consiglio Superiore sia di un bilancio - in quanto il quadriennio volge ormai al termine - sia di un rilancio prospettico in vista del prossimo arrivo dei nuovi consiglieri laici e togati, ai quali sin da ora – pur senza sapere chi saranno – chiediamo di operare al fine di garantire la massima professionalità e la massima indipendenza possibile per tutti i magistrati.

A tal fine non è inutile ricordare che il Costituente ha previsto per la magistratura un sistema di autogoverno incentrato sul CSM proprio al fine di garantire, tutelare e promuovere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, garanzie fondamentali dei diritti e delle libertà dei cittadini nonché garanzia del “*diritto allo stato di diritto*”, che si traduce nel principio dell'uguaglianza di tutti davanti alla legge e dell'uguaglianza della legge per tutti, ricchi o poveri, deboli o potenti, maggioranze o minoranze.

In tale ottica, mi preme segnalare, sotto l'aspetto dell'organizzazione degli uffici giudiziari, la funzione di stimolo costruttivo che il CSM ha esercitato per l'avvio ed il completamento del processo riformatore sui principali temi del funzionamento della giustizia e, in particolare, in materia di riforma delle circoscrizioni giudiziarie.

Nel corso del 2013 il contributo del Consiglio è stato infatti sul punto particolarmente incisivo, a partire dall'attuazione dei dd. Lgs. 155 e 156 del 2012 fino alla recente delibera del 23 ottobre 2013, contenente il parere sullo schema di decreto legislativo correttivo sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Sia pure in un contesto di obiettive difficoltà organizzative, con scelte di merito del legislatore opinabili e talvolta criticate, pur prendendo atto delle perplessità espresse dai protagonisti della vita giudiziaria in relazione ad alcuni degli uffici coinvolti, il CSM ha confermato la propria fiducia nella utilità ed opportunità di tale riforma, che trova il fine principale in una razionalizzazione delle risorse umane e materiali (attualmente purtroppo scarse) e nei conseguenti risparmi derivanti, se non altro, dall'applicazione delle cosiddette economie di scala determinate dall'accorpamento di uffici.

Con la delibera del 23 ottobre 2013 si è fornito il parere richiesto con riguardo allo schema del cd. decreto legislativo correttivo della geografia giudiziaria, favorevolmente considerando l'art. 6, che ha affrontato le questioni relative alla situazione delle incompatibilità dei giudici onorari di Tribunale e dei viceprocuratori, ritenendo utile la possibilità, introdotta dal legislatore delegato, di consentirne il trasferimento tra uffici per evitare il rischio di un abbandono forzato.

Importanti sono anche le valutazioni del Consiglio Superiore sull'art. 8, che ha introdotto due nuovi commi all'art. 9 del D.Lgs.vo 155. La delibera emessa ha dato atto che dette norme sono utili a risolvere in via definitiva il dubbio interpretativo in ordine al destino processuale dei procedimenti civili e penali pendenti presso le sedi distaccate di Tribunale soppressi, quando i territori di loro competenza siano trasmigrati ad un circondario di Tribunale diverso da quello presso cui operavano.

Di ambito e rilievo più generale, sempre in materia di attuazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, è stata la delibera del 18 aprile 2013

con cui il Consiglio ha espresso parere sulla proposta di revisione delle piante organiche trasmessa dal Ministro della Giustizia il 10 aprile 2013, concernente le sole 50 sedi giudiziarie coinvolte direttamente da mutamenti territoriali.

Rilevante in materia è anche la risoluzione del 3 luglio 2013, recante *“Misure organizzative in attuazione delle previsioni normative di cui al D.Lgs. n. 155/2012”*. In essa il Consiglio ha ritenuto prioritario, in vista dell'imminente entrata in vigore della riforma, indicare ai Capi degli Uffici *“schemi organizzativi da praticare nell'intero territorio nazionale al fine di prevenire scelte operative marcatamente disomogenee.”*

Merita altresì rilievo il ruolo propulsivo svolto dal CSM ai fini dell'affermazione e diffusione di una migliore cultura gestionale dell'amministrazione della giustizia. Nell'ultima parte dell'anno si sono così portati a definizione tutti i programmi di gestione presentati dai dirigenti degli uffici ai sensi dell'art. 37 della legge n. 111/2011, secondo le indicazioni formulate con la Risoluzione consiliare del 2 maggio 2012. Detti adempimenti, pur faticosi ed in qualche modo farraginosi per i dirigenti, già oberati di troppi incumbenti, stanno però consentendo al Consiglio Superiore l'individuazione di un *“minimo comun denominatore gestionale”* che non dovrà essere disperso in futuro.

Sempre nella prospettiva di valorizzazione del fattore organizzativo, anche quale strumento funzionale a prevenire o arginare i casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio, il CSM ha inteso valorizzare i poteri gestionali dei dirigenti degli uffici giudiziari. Si è così approvata in data 13 novembre 2013 una delibera proposta dalla quarta commissione ed una proposta dalla settima commissione.

Le delibere citate consentono di affrontare il tema dei ritardi come problema di funzionalità del servizio e non, come finora è accaduto, come

problema individuale del magistrato che si è venuto a trovare in difficoltà. La delibera di quarta commissione prevede, per i dirigenti degli uffici, l'obbligo, in presenza di ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte del magistrato in valutazione, di comparare il ritardo con quello degli altri magistrati dell'ufficio e di indicare i provvedimenti organizzativi adottati per superare la situazione venutasi a creare. L'obiettivo è di rendere evidente che il dirigente dell'ufficio non ha solo un obbligo di segnalazione dei ritardi ma è anche tenuto ad adottare misure idonee a favorire la soluzione del problema, nell'interesse del corretto funzionamento dell'ufficio e dello stesso magistrato in difficoltà. La delibera di settima commissione consente ai dirigenti degli uffici di adottare una serie di rimedi per consentire, “a tutela degli interessi dell'utenza” e dei magistrati in sofferenza, di riorganizzare l'ufficio al fine di eliminare l'arretrato.

Particolare attenzione è stata rivolta dal Consiglio alla nomina dei dirigenti. In questa prospettiva si è affrontato il tema del cd. “spiccato rilievo” e dell'individuazione della “fascia”. Pur trattandosi di normativa considerata legittima dallo stesso Giudice Amministrativo, il Consiglio ha ritenuto che – essendo ormai entrato a regime il nuovo ordinamento giudiziario – ragioni di semplificazione e di responsabilizzazione nella scelta dei dirigenti consigliassero l'abolizione di detta disciplina secondaria. Tale delibera costituisce un ulteriore passo verso il superamento della concezione del dirigente quale tappa di un *cursus honorum*, detta attività essendo sempre più caratterizzata da specifici compiti organizzativi a cui non tutti i magistrati risultano idonei. Il magistrato preposto ad uffici direttivi e semidirettivi è, invero, secondo il Costituente ed il legislatore, un magistrato in tutto eguale ai componenti del suo ufficio, con la sola peculiarità di occuparsi di quell'attività amministrativa strumentale all'esercizio delle funzioni giurisdizionali attribuita dalla Costituzione alla Magistratura.

La sfida del Consiglio Superiore per il prossimo futuro, anche ai fini della tenuta effettiva della riforma, è quella di una sensibile riduzione dei tempi necessari per le nomine dei dirigenti e quella della scelta del soggetto più adatto tra i diversi candidati. A questo proposito decisivo deve divenire il contributo dei Consigli giudiziari, dovendo i pareri per il conferimento degli incarichi direttivi uscire da vuoti stereotipi motivazionali giungendo a tratteggiare un quadro del candidato sempre più prossimo alla realtà.

Altra delibera di particolare importanza è quella adottata il 7 marzo 2013 relativa ai magistrati destinati a funzioni diverse da quelle giudiziarie. In tale sede è stata interamente ripensata la disciplina dei presupposti per l'autorizzazione della destinazione dei magistrati ordinari a funzioni non giudiziarie, prevedendosi un'articolata disciplina sostanziale e procedimentale. Muovendosi nei limiti della legislazione primaria si sono per la prima volta stabiliti in maniera esplicita e rigorosa i presupposti obiettivi e soggettivi per l'accertamento dell'interesse dell'amministrazione all'esperienza fuori ruolo del magistrato; si è stabilita inoltre una verifica della permanenza delle condizioni per l'autorizzazione dopo cinque anni, da richiedersi tempestivamente da parte dell'amministrazione beneficiaria, pena la conclusione dell'esperienza. Ne è conseguito l'avvio di una procedura, in fase di avanzata realizzazione, per il ricollocamento in ruolo di tutti i magistrati che abbiano superato il limite massimo di permanenza fuori ruolo, o per i quali il Consiglio Superiore abbia ritenuto l'insussistenza di un interesse alla prosecuzione dell'incarico.

Sempre sul tema della destinazione di magistrati a funzioni diverse da quelle giudiziarie deve essere, infine, segnalata la delibera di carattere generale del 23 gennaio 2013, con la quale il Plenum ha istituito, allo scopo di soddisfare esigenze di trasparenza e conoscenza, un albo, pubblicato sul sito Internet del CSM, accessibile a tutti i cittadini, dei magistrati attualmente

collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o che nel corso della loro carriera abbiano svolto incarichi in detta posizione.

Venendo alla materia dei “rapporti con la Scuola della Magistratura”, essi devono essere ispirati ad una doverosa leale collaborazione, che permetta una costante e proficua sinergia delle due istituzioni, nel rispetto delle competenze e senza obliterare la natura di rilievo costituzionale dell’Organo di governo autonomo.

Tra le delibere più significative adottate con riferimento alla Scuola Superiore della Magistratura vi sono quella sulle linee programmatiche relative alla formazione permanente per il 2014, sulle Direttive per i magistrati in tirocinio nominati con DM 2 maggio 2013 e sulla formazione decentrata. Ad esse vanno aggiunte la Relazione quadriennale sull’attività di formazione professionale dei magistrati (2009-2012) e la Relazione ventennale sull’attività di formazione svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Un’attenzione particolare, data la gravità, o meglio la drammaticità del problema, è stata posta dal CSM alla questione carceraria, mediante la ricostituzione della commissione mista CSM/Ministero e l’adozione di varie proposte di riforma rivolte al Ministero della Giustizia.

Non può non richiamarsi in questa sede il messaggio che l’8 ottobre 2013 il Presidente della Repubblica ha rivolto, nell’esercizio della facoltà prevista dall’art. 87, comma 2, Costituzione, al Parlamento sulla questione carceraria, con il quale ha, tra l’altro, posto l’accento sulla stringente necessità di dare tempestiva esecuzione al pronunciamento della Corte europea ed indicato i possibili ambiti di azione.

Deve altresì rammentarsi che il 22 novembre 2013 la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 147/2013, non ha mancato di rilevare l’intollerabilità di una situazione che “*non può protrarsi ulteriormente*”, poiché il carattere inderogabile del principio dell’umanità del trattamento

rende assolutamente necessaria “*la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare*”.

Questo è il contesto. E nel quadro degli auspicabili rimedi e delle possibili soluzioni, il Consiglio Superiore non può e non vuole sottrarsi al ruolo connaturato alla funzione svolta. In tale ottica, di essenziale importanza è anche la considerazione rivolta dal Consiglio alla copertura della pianta organica della magistratura di sorveglianza.

Nell’anno trascorso il Consiglio è stato particolarmente impegnato nella sua funzione propositiva e consultiva relativamente ai pareri sui disegni di legge relativi all’amministrazione della giustizia o alle proposte di riforma.

Nell’ambito dei pareri resi sull’attività legislativa va rammentato quello di cui alla delibera consiliare dell’11 luglio 2013, riguardante le parti attinenti all’Amministrazione della giustizia del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 “*Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia*”. Il CSM ha pienamente condiviso la *ratio* ispiratrice del provvedimento, consistente nell’obiettivo di dare impulso al sistema produttivo del Paese attraverso il sostegno alle imprese e il rilancio delle infrastrutture.

Merita parimenti menzione la delibera consiliare del 30 luglio 2013, avente ad oggetto il parere reso ex art. 10 L. 195/1958, dal C.S.M., su proposta della Sesta Commissione, sul testo del decreto legge 1° luglio 2013, n. 78, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 giugno 2013, concernente *Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*.

A seguito dell’esame analitico delle novità normative e delle loro ricadute, il Consiglio ha formulato un giudizio generale di obiettiva opportunità dell’intervento, che ha tratto spunto dagli esiti della “*Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza*” costituita presso lo stesso C.S.M., compendiate nella relazione pubblicata nel dicembre del 2012, individuando una prima linea di intervento nell’adozione di accorgimenti in ambito esecutivo e trattamentale che mirino,

essenzialmente, a ridurre gli ingressi negli istituti di reclusione e ad assecondare il percorso di uscita attraverso vie diverse da quella della detenzione carceraria.

Molto, quindi, mi sento sommessamente di poter dire, è stato fatto. Moltissimo, però, dovrà essere fatto in futuro. I problemi del governo della magistratura devono essere risolti potenziando il governo autonomo e facendolo funzionare al meglio - rendendolo ancora più pronto e vicino alle necessità della giustizia - senza operarne quel ridimensionamento, da più parti richiesto, che contrasterebbe con i principi della nostra Costituzione e rischierebbe di riportarci ad epoche passate, basate su un diverso ed assai pericoloso squilibrio fra i poteri.

Compito del CSM, come detto, è innanzitutto quello di rendere effettivo e riconoscibile il principio di autonomia ed indipendenza della giurisdizione, il che non si traduce però in una garanzia senza limiti assicurata al singolo magistrato. L'esercizio della giurisdizione indipendente comporta, infatti, l'assunzione di un particolare dovere di responsabilità nell'esercizio della funzione. Il rispetto dei doveri di responsabilità da parte del magistrato, che comporta elevata professionalità, impegno ed indipendenza di giudizio, sobrietà nell'agire – non alla ricerca di un facile consenso - deve essere assicurato e controllato in misura sempre più stringente dal Consiglio superiore della magistratura.

Le scoperture degli organici dei magistrati e del personale amministrativo, le difficoltà del sistema penitenziario, il numero spropositato e la durata immane dei procedimenti civili e penali, unita alle condanne in sede europea per la violazione delle regole sulla ragionevole durata del processo, costituiscono la rappresentazione di una istituzione in grande difficoltà a causa dell'inefficienza dei suoi meccanismi. A ciò si aggiunga una situazione di conflitto che la magistratura vive ormai da molti anni e che non ha sempre contribuito ad un facile esercizio della giurisdizione.

Si percepisce però – nonostante tutto - nella quotidianità del lavoro degli operatori giudiziari la voglia e l'energia per contrastare il rischio della rassegnazione e dell'inevitabile previsione di un esito infausto. Non si riscontrerebbero altrimenti - sempre più diffuse - prassi virtuose, performance straordinarie, capacità di riorganizzare il lavoro con risorse materiali ed umane a volte assai limitate.

I magistrati, pertanto, con il contributo fondamentale ed ormai irrinunciabile della magistratura onoraria, coadiuvati dai dirigenti e dai dipendenti, che operano nonostante rilevanti scoperture di organico, con l'essenziale ed insostituibile apporto dell'avvocatura, saranno in grado di vincere la sfida del miglioramento dello stato della giustizia nel nostro paese e in questo distretto. Ed il Consiglio Superiore della Magistratura, adempiendo ai propri compiti istituzionali, sarà al loro fianco.

Con tale consapevolezza formulo, sig. Presidente, a Lei e a tutti gli operatori del diritto del distretto di Salerno il mio più vivo augurio di buon lavoro per il nuovo anno giudiziario.

**CORTE D'APPELLO DI CALTANISSETTA
INTERVENTO DEL DOTT. DANIELE CAPPUCCIO
MAGISTRATO UFFICIO STUDI C.S.M.**

**CORTE D'APPELLO DI CAMPOBASSO
INTERVENTO DEL DOTT. FULVIO TRONCONE
MAGISTRATO UFFICIO STUDI C.S.M.**

**CORTE D'APPELLO DI CATANZARO
INTERVENTO DEL DOTT. GABRIELE FIORENTINO
MAGISTRATO UFFICIO STUDI C.S.M.**

**CORTE D'APPELLO DI POTENZA
INTERVENTO DEL DOTT.SSA MARIA CASOLA
MAGISTRATO UFFICIO STUDI C.S.M.**

**CORTE D'APPELLO DI TRENTO
INTERVENTO DEL DOTT. CARLO RENOLDI
MAGISTRATO UFFICIO STUDI C.S.M.**

Signor Presidente della Corte di Appello,

Signor Procuratore generale,

Eminenza rev.ma;

Signor Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati,

Signori colleghi della Corte e degli altri uffici del distretto;

Signori magistrati onorari;

Signori funzionari ed impiegati degli uffici giudiziari;

Autorità tutte,

Colleghe, Colleghi,

Signore, Signori,

Innanzitutto, desidero esprimere, a titolo personale e a nome del Consiglio tutto, un deferente omaggio, al Signor Presidente della Repubblica: ampia è la gratitudine per la costante attenzione con cui segue l'attività

consiliare e per il prezioso interesse che diuturnamente presta ai problemi della Giustizia italiana.

Ho ascoltato con grande interesse la relazione del Presidente della Corte di Appello dal quale emerge con chiarezza il quadro dello stato della giustizia nel Paese e più specificamente nel distretto, dei problemi e delle questioni che ancora attendono soluzione e dei traguardi raggiunti.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario è un momento importante per l'amministrazione della Giustizia: un'occasione di riflessione e di proposte.

E' il tempo in cui i distretti e il centro si confrontano fra loro, scambiandosi reciprocamente dati conoscitivi indispensabili per programmare azioni positive per il futuro. Offre anche il destro affinché i diversi soggetti dell'amministrazione della giustizia possano incontrare la cittadinanza per render conto dell'attività svolta.

In questo contesto la partecipazione del rappresentante del Csm ha il significato - doveroso - di partecipare agli operatori della giustizia e della cittadinanza tutta l'operato dell'organo di autogoverno.

Ed a tal fine, credo che non sia inutile ricordare che il Costituente ha previsto per la magistratura un sistema di autogoverno incentrato sul CSM proprio al fine di garantire, tutelare e promuovere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e quindi l'indipendente ed imparziale esercizio delle funzioni giudiziarie da parte dei singoli magistrati, quale garanzia fondamentale dei diritti e delle libertà dei cittadini ed in particolare quale garanzia del "*diritto allo stato di diritto*", che si traduce nel principio dell'uguaglianza di tutti davanti alla legge e dell'uguaglianza della legge per tutti, ricchi o poveri, deboli o potenti, maggioranze o minoranze.

E' in questo senso che il C.S.M. ha più volte affermato che l'indipendenza è un diritto dei cittadini e non un privilegio dei magistrati; ed è a garanzia di questo diritto dei cittadini che la Costituzione ha posto il Consiglio superiore della magistratura.

Ed è tempo per l'attuale Consiglio Superiore sia di un bilancio - in quanto il quadriennio volge ormai al termine- ma anche di rilancio prospettico in vista del prossimo passaggio di consegne.

In tale ottica, mi preme segnalare, sotto l'aspetto dell'organizzazione degli uffici giudiziari, la funzione di stimolo costruttivo che il CSM ha esercitato per l'avvio ed il completamento del processo riformatore sui principali temi del funzionamento della giustizia e, in particolare, in materia di riforma delle circoscrizioni giudiziarie.

Nel corso del 2013 il contributo del Consiglio è stato infatti sul punto particolarmente incisivo, a partire dall'attuazione dei dd. Lgs. 155 e 156 del 2012 fino alla recente delibera del 23 ottobre 2013, contenente il parere sullo schema di decreto legislativo correttivo sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Sia pure in un contesto di obbiettive difficoltà organizzative, con scelte di merito del legislatore opinabili e talvolta criticate, pur prendendo atto delle perplessità espresse dai protagonisti della vita giudiziaria in relazione ad alcuni degli uffici coinvolti, il CSM ha confermato la propria fiducia nella utilità ed opportunità di tale epocale revisione della geografia giudiziaria faticosamente perseguita, che trova il fine principale in una razionalizzazione delle risorse umane e materiali (attualmente purtroppo scarse) e con gli evidenti risparmi derivanti, se non altro, dall'applicazione delle cosiddette economie di scala determinate dall'accorpamento di uffici.

Con la delibera del 23 ottobre 2013 si è fornito il parere richiesto con riguardo allo schema del cd. decreto legislativo correttivo della geografia giudiziaria, favorevolmente considerando l'art. 6, che ha affrontato le questioni relative alla situazione delle incompatibilità dei giudici onorari di Tribunale e dei viceprocuratori, ritenendo utile la possibilità, introdotta dal legislatore delegato, di consentirne il trasferimento tra uffici per evitare il rischio di un abbandono forzato.

Particolarmente importanti sono anche le valutazioni del Consiglio Superiore sull'art. 8, che ha introdotto due nuovi commi all'art. 9 del D.Lgs.vo 155. La delibera emessa ha dato atto che la prima delle norme è utile a risolvere in via definitiva il dubbio interpretativo in ordine al destino processuale dei procedimenti civili e penali pendenti presso le sedi distaccate di Tribunale soppressi quando i territori di loro competenza siano trasmigrati ad un circondario di Tribunale diverso da quello presso cui operavano.

Di ambito e rilievo più generale, sempre in materia di attuazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, è stata la delibera del 18 aprile 2013 con cui il Consiglio, su proposta della Settima Commissione, ha espresso parere sulla proposta di revisione delle piante organiche trasmessa dal Ministro della Giustizia il 10 aprile 2013, concernente le sole 50 sedi giudiziarie coinvolte direttamente da mutamenti territoriali.

Rilevante in materia è anche la risoluzione del 3 luglio 2013, recante *“Misure organizzative in attuazione delle previsioni normative di cui al D.Lgs. n. 155/2012”*, adottata su proposta della Settima Commissione. In essa il Consiglio ha ritenuto prioritario, in vista dell'imminente entrata in vigore della riforma, indicare ai Capi degli Uffici *“ schemi organizzativi da praticare nell'intero territorio nazionale al fine di prevenire scelte operative marcatamente disomogenee.”*

Merita altresì rilievo il ruolo propulsivo svolto dal CSM ai fini dell'affermazione e diffusione di una migliore cultura gestionale dell'amministrazione della giustizia. Nell'ultima parte dell'anno si sono così portati a definizione tutti i programmi di gestione presentati da parte dei dirigenti degli uffici ai sensi dell'art. 37 della legge n. 111/2011, e ciò secondo le indicazioni formulate con la Risoluzione consiliare del 2 maggio 2012. Detti adempimenti, pur faticosi ed in qualche modo farrinosi per i dirigenti degli uffici giudiziari, già oberati di troppi incumbenti, stanno però

consentendo al Consiglio Superiore l'individuazione di un "minimo comun denominatore gestionale" che non potrà e non dovrà essere disperso in futuro.

Sempre nella prospettiva di valorizzazione del fattore organizzativo, anche quale strumento funzionale a prevenire o arginare i casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio, il CSM ha inteso valorizzare i poteri gestionali dei dirigenti degli uffici giudiziari. Si è così approvata in data 13 novembre 2013 una delibera proposta dalla quarta commissione ed una delibera proposta dalla settima commissione.

Le delibere citate consentono di affrontare il tema dei ritardi come problema di funzionalità del servizio e non, come finora è accaduto, come problema individuale del magistrato che si è venuto a trovare in difficoltà. La delibera di quarta commissione prevede, per i dirigenti degli uffici, l'obbligo, in presenza di ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte del magistrato in valutazione, di comparare il ritardo con quello degli altri magistrati dell'ufficio e di indicare i provvedimenti organizzativi adottati per superare la situazione venutasi a creare. L'obiettivo è di rendere evidente che il dirigente dell'ufficio non ha solo un obbligo di segnalazione dei ritardi ma è anche tenuto ad adottare misure idonee a favorire la soluzione del problema, nell'interesse del corretto funzionamento dell'ufficio e dello stesso magistrato in difficoltà. La delibera di settima commissione consente ai dirigenti degli uffici di adottare una serie di rimedi per consentire, "a tutela degli interessi dell'utenza" e dei magistrati in sofferenza, di riorganizzare l'ufficio al fine di eliminare l'arretrato.

Particolare attenzione è stata rivolta dal Consiglio alla nomina dei dirigenti. In questa prospettiva si è affrontato il tema del cd. "spiccato rilievo" e dell'individuazione della "fascia". Pur trattandosi di normativa considerata legittima dallo stesso Giudice Amministrativo, il Consiglio ha ritenuto che – essendo ormai entrato a regime il nuovo ordinamento giudiziario – ragioni di

semplificazione e di responsabilizzazione nella scelta dei dirigenti consigliassero l'abolizione di detta disciplina secondaria. Tale delibera costituisce un ulteriore passo verso il superamento della concezione del dirigente quale tappa di un *cursus honorum*, detta attività essendo sempre più caratterizzata da specifici compiti organizzativi a cui non tutti i magistrati risultano idonei. Il magistrato preposto ad uffici direttivi e semidirettivi è, invero, secondo il Costituente ed il legislatore, un magistrato in tutto eguale ai componenti del suo ufficio, con la sola peculiarità di occuparsi di quell'attività amministrativa strumentale all'esercizio delle funzioni giurisdizionali attribuita dalla Costituzione alla Magistratura.

La sfida del Consiglio Superiore per il prossimo futuro, anche ai fini della tenuta effettiva della riforma, è quella di una sensibile riduzione dei tempi necessari per le nomine dei dirigenti e quella della scelta del soggetto più adatto tra i diversi candidati. A questo proposito decisivo deve divenire il contributo dei Consigli giudiziari, dovendo i pareri per il conferimento degli incarichi direttivi uscire da vuoti stereotipi motivazionali giungendo a tratteggiare un quadro del candidato sempre più prossimo all'effettività.

Altra delibera di particolare importanza è quella adottata il 7 marzo 2013 relativa ai magistrati destinati a funzioni diverse da quella giudiziarie. In tale sede è stata interamente ripensata la disciplina dei presupposti per l'autorizzazione della destinazione dei magistrati ordinari a funzioni non giudiziarie, prevedendosi un'articolata disciplina sostanziale e procedimentale. Muovendosi nei limiti della legislazione primaria si sono per la prima volta stabiliti in maniera esplicita e rigorosa i presupposti obiettivi e soggettivi per l'accertamento dell'interesse dell'amministrazione all'esperienza fuori ruolo del magistrato; si è stabilita inoltre una verifica della permanenza delle condizioni per l'autorizzazione dopo cinque anni, da richiedersi tempestivamente da parte dell'amministrazione beneficiaria, pena la conclusione dell'esperienza. Ne è conseguito l'avvio di una procedura, in

fase di avanzata realizzazione, per il ricollocamento in ruolo di tutti i magistrati che abbiano superato il limite massimo di permanenza fuori ruolo, o per i quali il Consiglio Superiore abbia ritenuto l'insussistenza di un interesse alla prosecuzione dell'incarico.

Sempre sul tema della destinazione di magistrati a funzioni diverse da quelle giudiziarie deve essere, infine, segnalata la delibera di carattere generale del 23 gennaio 2013, con la quale il Plenum ha istituito, allo scopo di soddisfare esigenze di trasparenza e conoscenza, un albo, pubblicato sul sito Internet del CSM, e quindi accessibile a tutti i cittadini, dei magistrati attualmente collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o che nel corso della loro carriera abbiano svolto incarichi fuori ruolo.

Venendo alla materia dei "rapporti con la Scuola della Magistratura", essi devono essere ispirati ad una doverosa leale collaborazione, che permetta una costante e proficua sinergia delle due istituzioni, nel rispetto delle competenze e senza obliterare la natura di rilievo costituzionale dell'Organo di governo autonomo.

Tra le delibere più significative adottate con riferimento alla Scuola Superiore della Magistratura vi sono quella sulle linee programmatiche relative alla formazione permanente per il 2014, sulle Direttive per i magistrati in tirocinio nominati con DM 2 maggio 2013 e sulla formazione decentrata. A ciò vanno aggiunte la Relazione quadriennale sull'attività di formazione professionale dei magistrati (2009-2012) e la Relazione ventennale sull'attività di formazione svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Un'attenzione particolare, data la gravità, o meglio la drammaticità del problema, è stata posta dal CSM alla questione carceraria, mediante la ricostituzione della commissione mista CSM/Ministero e l'adozione di varie proposte di riforma rivolte al Ministero della Giustizia.

Non può non richiamarsi in questa sede il messaggio che l'8 ottobre 2013 il Presidente della Repubblica ha rivolto, nell'esercizio della facoltà prevista dall'art. 87, comma 2, Costituzione, al Parlamento sulla questione carceraria, con il quale ha, tra l'altro, posto l'accento sulla stringente necessità di dare tempestiva esecuzione al pronunciamento della Corte europea ed indicato i possibili ambiti di azione.

Deve altresì rammentarsi che il 22 novembre 2013 la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 147/2013, nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni di legittimità dell'art. 147 c.p. (norma dedicata al "*rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena*"), non ha mancato di rilevare, nel corpo della motivazione, l'intollerabilità di una situazione attuale che "*non può protrarsi ulteriormente*", poiché il carattere inderogabile del principio dell'umanità del trattamento rende assolutamente necessaria "*la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare*".

Questo è il contesto. E nel quadro degli auspicabili rimedi e delle possibili soluzioni, il Consiglio Superiore non può e non vuole sottrarsi al ruolo connaturato alla funzione svolta. In tale ottica, di essenziale importanza è anche la considerazione rivolta dal Consiglio alla copertura della pianta organica della magistratura di sorveglianza.

Nell'anno trascorso il Consiglio è stato particolarmente impegnato nella sua funzione propositiva e consultiva relativamente ai pareri sui disegni di legge relativi all'amministrazione della giustizia o alle proposte di riforma, nella pienezza del suo ruolo di ente esponenziale dell'Ordine Giudiziario.

Nell'ambito dei pareri resi sull'attività legislativa va rammentato quello di cui alla delibera consiliare dell'11 luglio 2013, riguardante le parti attinenti all'Amministrazione della giustizia del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*". Il CSM ha pienamente condiviso la *ratio* ispiratrice del provvedimento, consistente nell'obiettivo di

dare impulso al sistema produttivo del Paese attraverso il sostegno alle imprese e il rilancio delle infrastrutture.

Merita parimenti menzione la delibera consiliare del 30 luglio 2013, avente ad oggetto il parere reso ex art. 10 L. 195/1958, dal C.S.M., su proposta della Sesta Commissione, sul testo del decreto legge 1° luglio 2013, n. 78, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 giugno 2013, concernente *Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*.

A seguito dell'esame analitico delle novità normative e delle loro ricadute, il Consiglio ha formulato un giudizio generale di obiettiva opportunità dell'intervento, che ha tratto spunto dagli esiti della "*Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza*" costituita presso lo stesso C.S.M., compendiate nella relazione pubblicata nel dicembre del 2012, individuando una prima linea di intervento nell'adozione di accorgimenti in ambito esecutivo e trattamentale che mirano, essenzialmente, a ridurre gli ingressi negli istituti di reclusione ed assecondare il percorso di uscita attraverso vie diverse da quella della detenzione carceraria.

Passo a concludere, augurandomi di aver tratteggiato un quadro d'insieme dal quale emerge la decisa volontà del Csm di disegnare una magistratura moderna quale fattore essenziale ed insostituibile per il progresso del Paese.

Proprio in questa visuale, in definitiva, i problemi del governo della magistratura devono essere risolti potenziando il governo autonomo e rendendolo effettivo, facendolo funzionare al meglio senza operarne un ridimensionamento che contrasta con i principi della nostra Costituzione e rischia di riportarci ad epoche passate basate su un diverso ed assai pericoloso squilibrio fra i poteri.

Compito del C.S.M. è anche quello di rendere riconoscibile il principio di autonomia ed indipendenza della giurisdizione, il che però non si traduce in

una garanzia senza limiti assicurata al singolo magistrato. L'esercizio della giurisdizione indipendente comporta, infatti, l'assunzione di un particolare dovere di responsabilità nell'esercizio della funzione. Il rispetto dei doveri di responsabilità da parte del magistrato, che comporta elevata professionalità, impegno ed indipendenza di giudizio, deve essere assicurato e controllato dal Consiglio superiore della magistratura.

Il C.S.M. rappresenta un osservatorio privilegiato sulla magistratura italiana, da questo osservatorio si ha l'immagine di una istituzione in grande difficoltà a causa dell'inefficienza dei suoi meccanismi ed a causa della situazione di conflitto in cui si ritrova da molti anni, tuttavia, mi sento di poter affermare che, nel suo complesso, nella magistratura italiana prevalgono profondo ossequio alla Costituzione, serietà ed integrità, qualità fondamentali nel catalogo delle virtù civili.

Con tale consapevolezza formulo, sig. Presidente, a Lei e a tutti gli operatori del diritto del distretto il mio più vivo augurio di buon lavoro per il nuovo anno giudiziario.

Grazie.



Consiglio Superiore della Magistratura
Piazza Indipendenza, 6 00185 Roma
Tel. 06444911 fax 064457175
www.csm.it