



*Firenze, 26 gennaio 2019*

***Inaugurazione Anno giudiziario 2019– Corte d'Appello di Firenze***

**Intervento del prof. Filippo Donati – Consigliere del CSM**

1. Rivolgo a Lei, Signora Presidente, al Signor Procuratore Generale, al Signor Ministro, alle Autorità religiose, civili e militari, ai Signori Avvocati, ai Magistrati, ai Professori e a tutti i presenti il saluto deferente e cordiale del Consiglio Superiore della Magistratura che oggi, per la prima volta, ho l'onore di rappresentare all'inaugurazione dell'anno giudiziario.

2. Un saluto speciale al prof. Paolo Grossi, che ci onora con la sua presenza. Tutti ci siamo formati sui suoi libri. Il punto e la linea è il titolo di un famoso saggio, in cui Paolo spiega la necessità di inquadrare il diritto vigente (il punto) all'interno di un percorso (la linea) che parte dal passato e va verso il futuro. E' la dimensione storica che aiuta a inquadrare il diritto di oggi e le prospettive per il domani.

Le radici storiche del CSM aiutano a comprendere la sua evoluzione da organo di conservazione e garanzia delle prerogative dell'ordinamento giudiziario a soggetto promotore, nell'organizzazione della giustizia, di una nuova figura di magistrato, capace di offrire una risposta ai nuovi problemi che emergono in una società in profonda trasformazione.

3. Il 24 giugno 1908, durante la discussione al Senato del Regno sul disegno di legge *“Guarentigie e disciplina della magistratura”*, il Ministro della giustizia Vittorio Emanuele Orlando sostenne che l'ordine giudiziario avrebbe dovuto *“smettere l'antica veste di potere autonomo e indipendente, per assumere quella più modesta di pubblico servizio, come ogni altro ramo di amministrazione”*. Immediata la replica di Giorgio Arcoleo che, in contrapposizione con il Ministro, sostenne con forza la necessità di preservare l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario. Sotto questo profilo, osservò Arcoleo, la composizione mista (magistrati e senatori) della Suprema Corte disciplinare prevista dal disegno di legge Orlando doveva essere intesa come un vantaggio, perché volta ad evitare il rischio di autoreferenzialità insito *“nelle gerarchie chiuse e onnipotenti”*. Quello giurisdizionale, osservava infatti Arcoleo, è diverso dagli *“altri corpi costituiti, nei quali l'esclusiva potestà interna disciplinare, con organi propri, si connette alla gerarchia, mentre l'immovibilità forma usbergo e difesa al magistrato contro l'abuso dei superiori”*.

Il nostro sistema affonda le sue radici non nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando, ma in quello di Arcoleo, in particolare nel riconoscimento della specificità del sistema giudiziario rispetto agli altri rami dell'amministrazione e della necessità di salvaguardarne l'autonomia e l'indipendenza evitando che la magistratura si chiuda in sé stessa, cadendo in un pericoloso isolamento rispetto all'istituzione parlamentare e alla realtà sociale da essa rappresentata.

4. Queste idee hanno trovato sviluppo nei lavori preparatori della Costituzione.

Nel dibattito in Assemblea costituente venne più volte evidenziata l'inopportunità di affidare il governo della magistratura a un organo costituito tutto da magistrati, per evitare la formazione di una *“casta chiusa”* (Meuccio Ruini). Esclusa ben presto la composizione esclusivamente togata dell'organo di autogoverno, i costituenti scelsero una soluzione mista, con prevalenza dei togati ma con significativo apporto del Parlamento.

Fu questa la *ratio* dell'intervento dell'on. Ruini del 25 novembre 1947, che non ritenne *“di potersi distaccare dal principio-base che nel Consiglio superiore vi sia una parte*

*designata dal Parlamento, così che entri in questo organo la voce e il riflesso popolare, per tramite di una designazione dagli eletti del popolo*". Allo stesso modo, per l'on. Giovanni Leone fu forte l'esigenza di *"congegnare un organo il quale nella sua composizione mista identifichi le due opposte necessità, quella di tutelare l'indipendenza della magistratura e quella di fare sentire un soffio esterno all'ordine giudiziario per quanto attiene al governo della carriera dei magistrati"*.

La scelta per un sistema di governo autonomo e non di autogoverno ha condotto all'approvazione dell'art. 104 della Costituzione, che riserva ai magistrati la scelta di due terzi dei membri elettivi e affida la nomina del rimanente terzo al Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

5. Non voglio oggi infliggervi la pena di ascoltare l'elenco, assai lungo, di ciò che il CSM ha fatto nel 2018, che peraltro molti dei presenti ben conoscono.

Mi limito a segnalare l'attenzione del Consiglio, nella sua più recente attività, alla promozione dell'efficienza del sistema giudiziario nel suo complesso.

Sotto questo profilo, non vi è dubbio che il buon funzionamento degli uffici giudiziari rappresenta un presupposto indispensabile per rispondere in maniera adeguata alla domanda di giustizia che promana dalla società civile.

In questa prospettiva, ampio è stato il ricorso a strumenti di *soft law*, ovvero a strumenti atipici di normazione che, nella salvaguardia dell'autonomia organizzativa rimessa ai dirigenti degli uffici, possano fornire indicazioni operative per migliorare l'efficienza e la qualità della giustizia. Su questo versante possono essere richiamate, a titolo meramente esemplificativo, le linee guida in materia di buone prassi nel settore delle esecuzioni immobiliari, di esame preliminare delle impugnazioni e modalità di redazione dei provvedimenti, in materia di protezione internazionale in attuazione delle direttive comunitarie, nonché quelle volte alla individuazione delle modalità di ricostituzione di una banca dati della giurisprudenza di merito.

La nuova circolare sulla formazione delle tabelle, che la VII Commissione è chiamata quotidianamente ad applicare, individua gli obiettivi da perseguire nell'organizzazione degli uffici giudiziari. Tra questi, oltre ovviamente alla garanzia del principio del

giudice naturale precostituito per legge, assume un rilievo preminente l'obiettivo di migliorare l'efficienza dell'attività giudiziaria e di garantire l'attuazione dei programmi di gestione volti alla riduzione degli arretrati.

Per realizzare un effettivo miglioramento al “*servizio giustizia*” offerto ai cittadini, la nuova circolare ha previsto un più ampio coinvolgimento dell'Avvocatura nel procedimento di formazione delle Tabelle. L'individuazione delle migliori soluzioni organizzative richiede infatti una leale collaborazione e un reciproco confronto tra magistratura e ceto forense. In questa prospettiva il CSM e il CNF hanno sottoscritto protocolli d'intesa per la realizzazione di azioni sinergiche al fine di conseguire un miglioramento dei servizi della giustizia italiana.

Sul versante della dirigenza giudiziaria, il CSM si appresta a conferire i 129 incarichi direttivi e semi-direttivi pubblicati lo scorso anno, nonché gli ulteriori incarichi che a breve verranno pubblicati.

Alcune nomine passate hanno suscitato molte critiche. Ben presenti a tutti i Consiglieri sono le parole che il capo dello Stato, Sergio Mattarella, lo scorso 23 luglio, ha rivolto ai magistrati in tirocinio. Il Presidente ha in quella occasione ribadito che, anche per i magistrati, il “*diritto ad associarsi liberamente costituisce condizione preziosa, da difendere contro ogni tentativo di indebita intromissione*”, ma ha segnalato la necessità di “*evitare che l'aggregazione associativa, basata su autentiche opzioni culturali e valoriali, possa trasformarsi in corporativismo o - peggio ancora - in forme di indebita tutela, se non di ingiustificato favore, basate sul mero – mortificante - criterio di appartenenza*”.

Questa consiliatura è chiamata a rendere più rigoroso e trasparente il giudizio di selezione della dirigenza giudiziaria, attraverso una più adeguata motivazione delle decisioni prese al riguardo, come del resto richiesto dalla giustizia amministrativa che negli ultimi tempi troppo spesso è stata chiamata ad intervenire in materia.

**6.** Molto forte è l'attenzione del Consiglio ai profili di deontologia dei magistrati.

Il buon funzionamento della giustizia, com'è noto, dipende anche dall'immagine che il cittadino ha del sistema giudiziario.

La Corte costituzionale ha affermato che i magistrati godono degli stessi diritti di libertà degli altri cittadini, ma con dei limiti “*giustificati sia dalla particolare qualità e delicatezza delle funzioni giudiziarie*”, sia dalla necessità di tutelare “*altri beni giuridici costituzionalmente protetti, quali il buon andamento della giustizia e il prestigio dell’ordine giudiziario*”.

In particolare i magistrati, per la funzione ad essi affidata, sono tenuti “*non solo a conformare oggettivamente la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell’esercizio delle funzioni (...) ma anche ad apparire indipendenti e imparziali agli occhi della collettività, evitando di esporsi a qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell’adempimento delle proprie funzioni. E ciò per evitare di minare, con la propria condotta, la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto*” (Corte cost., sent. n. 170 del 2018). Analoga impostazione è seguita dalla Corte europea dei diritti dell’uomo che, in numerose decisioni, ha riconosciuto la necessità di salvaguardare sia la “*sostanza*” sia l’“*apparenza*” dell’indipendenza e imparzialità del giudice, in applicazione del principio secondo cui “*justice must not only be done, it must also be seen to be done*”.

Sul tema della deontologia, però, la diffusione di internet e all’affermazione dei *social network* hanno fatto emergere nuove problematiche.

Proprio per questo il CSM sta partecipando attivamente, nell’ambito della rete europea dei consigli giudiziari (ENCJ) all’elaborazione delle “*linee guida per l’utilizzo dei social media da parte di Giudici e Pubblici Ministeri*”, volte a fornire regole di comportamento atte a evitare o quantomeno limitare i nuovi pericoli connessi all’utilizzo dei *social network*.

7. Il Consiglio, attraverso la ricostituita IX Commissione, dedica una particolare attenzione alle nuove problematiche derivanti dalla crescente integrazione sovranazionale e internazionale nel campo della giustizia.

E’ sotto i nostri occhi la progressiva creazione di uno spazio giudiziario europeo, favorito anche dal meccanismo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ec art. 267 TFUE e dalla imminente entrata in vigore anche in Italia del meccanismo di

rinvio alla Corte EDU previsto dal Protocollo n. 16. In questo campo si registra una crescente interconnessione tra i sistemi giudiziari nazionali anche nel settore penale, soprattutto con la messa a regime del mandato d'arresto europeo e con la ormai prossima entrata in funzione della procura europea (EPPO).

In questa situazione assume importanza la creazione di reti facenti capo rispettivamente alla Corte di giustizia e alla Corte EDU, cui le Corti nazionali hanno aderito a mezzo di apposite convenzioni e delle quali fa parte anche il CSM. Queste reti rappresentano un indispensabile strumento che permette un proficuo scambio di informazioni e un dialogo tra le Corti europee e le giurisdizioni nazionali, volto ad evitare conflitti e incrementare lo standard di tutela dei diritti.

Il CSM partecipa inoltre con un proprio rappresentante al Consiglio di amministrazione della Rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), volta a garantire e a promuovere a livello europeo l'indipendenza dei giudici, la qualità della giustizia e la diffusione di uno spirito di reciproca fiducia tra i magistrati e i procuratori.

Il Consiglio, insieme alla Scuola Superiore della Magistratura, partecipa anche alla rete europea di formazione dei giudici (EJTN) che, grazie a un consistente finanziamento dell'Unione europea, svolge attività di formazione e programmi di scambio tra i giudici e i procuratori europei, volti a favorire la creazione di un rapporto di reciproca fiducia e la conoscenza dei diversi sistemi nazionali.

Neppure si può dimenticare il significativo apporto che il CSM assicura da un lato alle iniziative del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) e al Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), organismi operanti nell'ambito del Consiglio di Europa al fine di promuovere l'approfondimento di temi relativi alla giustizia.

**8.** Grandissima attenzione è dedicata alle nuove opportunità offerte dall'innovazione tecnologica e informatica.

Il Consiglio ha invitato il Ministro a valutare l'opportunità di un incremento delle risorse a supporto del processo civile telematico, che ha dato fino ad oggi prova di buon funzionamento ma che offre ancora margini di miglioramento, e ha ribadito il

proprio impegno a collaborare e dare impulso alla informatizzazione anche del processo penale, pur consapevole delle difficoltà oggettive dovute alle ovvie differenze del processo penale rispetto a quello civile.

Il Consiglio è consapevole che le nuove tecniche di analisi dei dati e lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale forniscono nuovi strumenti di misura, di valutazione e di predizione dei comportamenti, suscettibili di utilizzazione anche nel campo giudiziario.

Numerose sono ormai le aziende che offrono al pubblico servizi di previsione sugli esiti delle controversie giudiziarie, che automatizzano la ricerca legale ovvero la consulenza o la redazione dei contratti.

L'applicazione di strumenti informatici nel campo giudiziario non potrà certo portare alla sostituzione dei giudici con robot, ma potrebbe mettere a disposizione degli organi giudicanti strumenti di ausilio che permettano una sostituzione parziale della macchina all'essere umano. I nuovi strumenti basati sull'analisi dei *big data* e sull'impiego di tecniche di intelligenza artificiale potrebbero prestarsi, ad esempio per la soluzione di questioni seriali, ovvero per valutazioni di natura tecnica, per operazioni di quantificazione del danno o di determinazione di indennità, o anche per la verifica di circostanze fattuali rilevanti ai fini della decisione.

L'utilizzo di strumenti informatici basati sull'impiego di algoritmi nel settore giudiziario comporta tuttavia problemi di garanzia dei diritti fondamentali. La Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (Cepej), nella sessione plenaria del 3-4 dicembre 2018, ha approvato la prima carta etica sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari. La Carta ha evidenziato, tra l'altro, la necessità di garantire un utilizzo dell'algoritmo in sede giudiziale in maniera compatibile con il rispetto dei diritti fondamentali, incluso il diritto ad avere una decisione da parte di un giudice indipendente e imparziale.

Non è difficile immaginare che presto i magistrati saranno chiamati a confrontarsi con questi nuovi problemi. Proprio per questo il Consiglio ha recentemente approvato la partecipazione a un progetto, promosso proprio dall'ateneo fiorentino

in collaborazione con studiosi nazionali e internazionali, volto a esplorare potenzialità e rischi connessi all'utilizzo dell'intelligenza artificiale nel campo giudiziario.

9. I dati che abbiamo ascoltato in tema di smaltimento dell'arretrato nel distretto della Corte d'Appello di Firenze sono positivi. Sono positivi nonostante l'istituzione, presso i Tribunali, delle sezioni specializzate in materia di protezione internazionale, che hanno sottratto giudici togati ad altre sezioni. Siamo tutti siamo profondamente riconoscenti ai magistrati e a tutto il personale amministrativo, che hanno sopportato altissimi carichi di lavoro con grande impegno e dedizione.

Per riuscire a rispondere in maniera adeguata alla crescente domanda di giustizia, però, molto resta ancora da fare.

Va quindi valutata positivamente la legge di bilancio 2019, nella parte in cui ha autorizzato l'assunzione, nell'anno 2019, dei vincitori dei concorsi già banditi e ha previsto l'aumento di 600 unità nell'organico della magistratura ordinaria nel prossimo triennio.

La nuova dotazione di risorse potrà accelerare il lavoro di smaltimento dell'arretrato. Il miglioramento quantitativo deve tuttavia essere perseguito senza perdere di vista la qualità del "*servizio giustizia*" offerto ai cittadini.

Sotto questo profilo è importante che i giudici e i pubblici ministeri siano preparati ad affrontare le nuove problematiche che nascono dalla trasformazione della nostra società sotto la spinta, tra l'altro, della crescente integrazione internazionale e sovranazionale, dei fenomeni migratori in atto, dello sviluppo della tecnologia.

Per affrontare al meglio queste nuove sfide occorre una figura di magistrato che, per dirla con Paolo Grossi, sappia guardare a quella linea ideale che affonda le radici nel passato e si proietta nel futuro.