



Relazione inaugurale dell'Anno giudiziario 2019

Corte di Appello di Genova

Genova, 26 gennaio 2019

Cons. Stefano Cavanna

Consiglio Superiore della Magistratura

Signora Presidente della Corte di Appello;

Signora Procuratore generale;

Eminenza rev. ma;

Signor Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati;

Autorità tutte;

Colleghe, Colleghi,

Cittadini

Ringrazio vivamente il Presidente Bonavia e tutti gli intervenuti.

È un piacere ed un privilegio davvero molto sentito per me essere oggi qui presente per rivolgere a Voi tutti i calorosi saluti del Consiglio Superiore della Magistratura che ho la fortuna e l'onore di rappresentare.

Sono animato da un sentimento di autentica sincerità quando affermo che considero circostanze come questa, non meri incontri formali o espressioni di dovere istituzionale, ma occasioni vere e

concrete per mettere in risalto le specificità ed anche le criticità di una realtà che, per ragioni note, dovute alla mia provenienza geografica, sento mia più di ogni altra.

L'auspicio e lo scopo di questo incontro, dal mio punto di vista, è anche un po' quello, mi si permetta, di riconoscere alla realtà di Genova e di tutti i territori ricompresi nella medesima Corte d'Appello quella dignità e quel valore che da sempre ne hanno costituito l'emblema, anche nello sfortunato incorrere delle note tragiche vicende verificatesi quest'anno.

Devo dire, in questo senso, che ammiro lo spirito dei moltissimi operatori del diritto, ma anche di comuni concittadini, che, di fronte alle difficoltà che hanno interessato il territorio, non hanno espresso lo spirito di chi si piange addosso, aspettando qualcosa dall'alto, ma lo spirito di chi vuole rimboccarsi le maniche per affrontare i problemi e ripartire più forte di prima. Ovviamente ci sono degli ostacoli da superare ed il percorso non potrà essere brevissimo, ma io credo che alla fine non solo i Genovesi ma anche tutti gli abitanti degli altri distretti che compongono questo splendido e ineguagliabile territorio del nostro Paese ne usciranno a testa alta.

Quello che posso dirvi con certezza è che l'intenzione dichiarata del Consiglio Superiore della Magistratura nell'attuale composizione è quella di sostenere con ogni mezzo possibile una realtà che, pur con i tanti problemi che caratterizzano la vita quotidiana degli uffici giudiziari, si è sempre contraddistinta per rappresentare un'eccellenza nel panorama italiano. Tale intenzione è stata manifestata, del resto, nella recente visita di una delegazione del Consiglio Superiore della Magistratura agli uffici giudiziari di Genova che si è tenuta il 28 novembre scorso, nel primo incontro della nuova consiliatura con un distretto di Corte di Appello, cui io ho personalmente partecipato.

Passando, pertanto, ad affrontare più da vicino i problemi che affliggono l'attuale realtà processuale, vorrei subito chiarire **un punto** che ritengo fondamentale: io credo che la stella polare di qualsiasi intervento in materia di giustizia non possa che essere rappresentata da un **confronto serio, approfondito e perdurante con tutti gli operatori del diritto coinvolti**, avvocati, magistrati e personale amministrativo. Ovvero con tutti coloro che vivono quotidianamente sulla propria pelle le criticità del sistema. Tale assunto nasce dalla considerazione, ovvia, che la decisione finale che definisce il procedimento non è un fatto isolato, ma si inserisce in un *iter* che vede come protagonisti non solo i magistrati, ma tutti i soggetti che operano nel processo. Dunque, per consentire un'efficacia risposta di giustizia, l'organizzazione giudiziaria deve essere intesa come un sistema "condiviso", costruito con i contributi di tutti gli attori della giurisdizione e non solo dei magistrati. In questo senso, **il Consiglio Superiore della Magistratura si è mosso con numerosi protocolli conclusi a tutti i livelli della giurisdizione (con avvocati, tra uffici giudicanti e requirenti, con le realtà territoriali, etc. come riportati nel manuale ricognitivo sulle buone prassi).**

Volendo brevemente ripercorrerne i passi, a mio modo di vedere, più significativi di quanto descritto dal Presidente Bonavia, che, nel suo appassionato appello appare descrivere una sorta di percorso di guerra, un primo punto che balza all'attenzione è costituito dalla problematica relativa alla **mancanza di risorse, in termini di magistrati e di personale amministrativo**, a fronte di un carico di lavoro che invece si manifesta crescente.

Ebbene, **il problema esiste e, come sapete, è stato affrontato dal Consiglio Superiore della Magistratura che**, a fronte di una situazione eccezionale, ha disposto, nei meri tempi tecnici e andando

a coprire il 50% dell'organico mancante, - un **bando straordinario per Genova** (pubblicato con bollettino n. 18914 del 15 novembre 2018), per la copertura di sei posti: **due posti di sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Genova** (cui ha fatto seguito la delibera di trasferimento dei magistrati individuati del 13 dicembre 2018) e **quattro posti di giudice del Tribunale Di Genova** (cui hanno fatto seguito delibere di trasferimento del 13 dicembre 2018 per tre posti e del 10 gennaio 2019 per il posto ulteriore).

Inoltre, con bando ordinario, sono stati pubblicati ulteriori posti **che non riguardano, tengo a sottolinearlo, solo Genova ma tutto il distretto della Corte di Appello**. Faccio riferimento, in particolare, ai posti giudicanti pubblicati con bollettino n. 21920 del 20 dicembre 2018 e, segnatamente, 4 posti, di cui uno di Giudice del Tribunale dei Minorenni di Genova, uno di Giudice della Sezione Lavoro di Genova, uno di Giudice del Tribunale di **Massa** (civile), uno di Giudice del Tribunale di **Savona** (penale). Ed ancora sono stati pubblicati posti requirenti con bollettino n. 21921 del 20 dicembre 2018 ed, in particolare, 7 posti, di cui due di sostituto procuratore presso il Tribunale dei Minorenni di Genova, due posti di sostituto procuratore presso il Tribunale di **Imperia**, un posto di sostituto procuratore presso il Tribunale di **La Spezia** e due posti di sostituto procuratore presso il Tribunale di **Savona**. Ciò a dimostrazione che il **Consiglio è conscio delle difficoltà e tiene in debita considerazione anche le esigenze che involgono le realtà territoriali limitrofe**.

In questo contesto, avrà una certa incidenza anche la Legge di Bilancio 2019 (L. n. 145 del 2018) con cui è stata prevista l'assunzione di **3.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale** e l'aumento complessivo di **600 unità del ruolo**

organico del personale della magistratura ordinaria, oltre alla rideterminazione delle piante organiche degli uffici giudiziari.

In particolare, come è noto, sarà compito del Consiglio Superiore affrontare il tema dell'implementazione della pianta organica attraverso il Tavolo paritetico CSM / Ministero della Giustizia.

In ogni caso, dovendo riferirvi le mie personali impressioni, mi sento di poter dire, in base a numerosi indici che, seppure le criticità non appaiano di facile soluzione, tuttavia, qualcosa si stia muovendo.

Come più volte annunciato, si profila una nuova stagione di riforme che troverà il Consiglio Superiore della Magistratura pronto a fare la sua parte anche nell'esercizio della sua delicata funzione consultiva.

Proseguendo nell'analisi delle criticità evidenziate dal Presidente, delle quali, purtroppo, siamo ben consapevoli, vorrei soffermarmi specialmente sulle problematiche che possono insorgere dall'applicazione della normativa sul sistema tabellare ed, in particolare, della relativa circolare; tale apparato normativo, come è noto, ha tenuto presente, sia nella sua formulazione che nella sua applicazione, logiche, esigenze e parametri che riguardano molti aspetti a volte confliggenti. Il tentativo, in altre parole, è sempre quello di trovare una conciliazione tra molteplici esigenze, sotto vari profili, ma il Consiglio Superiore è particolarmente attento sia in sede di applicazione, sia in sede di eventuali proposte modificative alle eventuali criticità, distorsioni o più in generale problematiche che si possano rivelare nel corso del tempo.

Sotto questo punto di vista, posso garantire che gli stimoli ed anche le critiche che emergono dalla Relazione del Presidente della Corte d'Appello saranno tenuti dal Consiglio in altissima

considerazione. E posso farlo anche e soprattutto in considerazione del fatto che faccio parte della Settima Commissione che si occupa, come sapete, dell'organizzazione degli uffici e, dunque, potendo testimoniare a voi tutti lo scrupolo e la sensibilità che i membri, soprattutto togati (con il supporto dei membri c.d. laici), stanno dimostrando nell'affrontare i complessi dettagli tecnici connaturati al sistema tabellare.

In particolare, in merito alle osservazioni critiche sul divieto di permanenza ultradecennale nell'ufficio che, evidentemente, appare funzionale a prevenire lo sviluppo di fenomeni deteriori connessi alla lunga permanenza nella funzione, non posso che apprezzare, anche in forza della mia esperienza professionale, la considerazione del Presidente della Corte di Appello in merito alla circostanza che anche in ulteriori materie, che non sono esentate dal limite decennale, è richiesto un alto grado di specializzazione.

Prendendo spunto, peraltro, dalle stimolanti osservazioni del Presidente della Corte d'Appello in ordine ai rischi che le limitazioni di cui sopra sono volte a scongiurare, posso testimoniare, anche in quanto membro supplente della Sezione Disciplinare, che il Consiglio Superiore della Magistratura appare impegnato e molto attento alla dimensione etica e deontologica dei magistrati che deve essere sempre e comunque affermata, avendo a che fare con la tutela e protezione della onorabilità e rispettabilità della Magistratura nel suo complesso.

Mi si consenta, poi, in questa Sede di portare all'attenzione di questo illustre uditorio ulteriori temi legati all'attività che viene svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura nell'ambito delle sue diverse Commissioni. Temi - come quello relativo ai rapporti internazionali del CSM - che potrebbero apparire *extra* vaganti o esorbitanti rispetto ai problemi concreti che manifesta la realtà di cui

parliamo, ma che io credo sia necessario brevemente descrivere per far comprendere come, in ogni caso, è necessario mantenere, accanto ad uno sguardo riformatore che tenga conto dei problemi delle singole realtà, anche un occhio vigile sulle garanzie che riguardano la magistratura nel suo complesso.

Per quanto riguarda, in particolare, i lavori della **Settima Commissione**, nel 2018 la Commissione stessa, ha **rinnovato la disciplina tabellare e la circolare sulle applicazioni e supplenze**, ha proceduto alla predisposizione di **linee guida e di buone prassi di organizzazione** (c.d. *soft law*). Significativa è stata l'elaborazione del Consiglio, a seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 116 del 13 luglio 2017, nel settore della **magistratura onoraria** dovuto soprattutto ai complessi problemi attuativi della riforma strutturale della magistratura onoraria, con la relativa incidenza sull'organizzazione dei tribunali, degli uffici requirenti e del giudice di pace, nonché sul sistema di selezione, formazione e incompatibilità dei magistrati onorari; in particolare, a seguito della riforma della magistratura onoraria. Il Consiglio intende proseguire in questa direzione, dedicando una **particolare attenzione alle prospettive di riforma delle circolari in materia organizzativa relative alle modalità di impiego e gestione della magistratura onoraria**.

È d'obbligo accennare **all'innovativa organizzazione degli uffici requirenti**, avviata con l'approvazione nella seduta dell'Assemblea Plenaria del 16 novembre 2017 della **Circolare sugli Uffici di Procura**, con la quale è stato adottato lo statuto organizzativo della Procura ordinaria. L'impegno imminente del Consiglio e in particolare della Commissione sarà quello di valutare con la massima attenzione i piani organizzativi predisposti dagli Uffici

requirenti, al fine di realizzare una interazione proficua tra tali Uffici ed il sistema di autogoverno (C.S.M. e Consigli Giudiziari). Detta attività si segnala come strategica e cruciale, trattandosi della prima applicazione delle nuove prescrizioni licenziate al termine di un elaborato dibattito svoltosi nello scorso quadriennio, sfociato in una visione condivisa dell'assetto delle procure nell'ottica generale di armonizzare la cultura organizzativa e la complessiva visione ordinamentale a quella degli uffici giudicanti. Preso atto della scelta del legislatore della riforma di accentuare il ruolo e le funzioni del Procuratore della Repubblica al vertice di una struttura gerarchica, la circolare che verrà applicata si è distinta per lo sforzo di trovare punto di equilibrio tra il dato normativo e la necessità, derivante dalla previsione costituzionale di unicità dell'ordine giudiziario, di salvaguardare l'autonomia di ogni magistrato del Pubblico Ministero. Il compito del Consiglio sarà dunque quello di dar forma a un rinnovato ruolo nell'osservazione e nel vaglio critico di quei provvedimenti, attraverso la valutazione dell'adeguatezza e della ragionevolezza delle scelte operate dai dirigenti, soprattutto in materia di assegnazione, coassegnazioni, revoche dell'assegnazione dei procedimenti e rapporti tra Procuratore della Repubblica e Aggiunti.

Va sottolineato che la Commissione si prefigge di mettere a punto una più efficiente **riorganizzazione del lavoro interno**, al fine di fornire agli uffici giudiziari una più rapida ed efficiente risposta a quella che posso definire domanda ordinamentale: le risposte, cioè, ai rilevanti quesiti formulati e la pronta attuazione della prerogativa fondamentale dell'autogoverno, ossia quella di supervisione e approvazione delle proposte tabellari e delle relative variazioni, (attività che ha risentito di un pesante rallentamento e che, al momento, è ripartita con importante sforzo sinergico comune).

Come già accennato, proseguono le attività di scambio e coordinamento gestite all'interno del **tavolo paritetico Ministero / Csm**: si tratta di un formidabile strumento di dialogo, che nell'anno 2019 si pone al centro dell'importantissimo lavoro di messa a punto del decreto di distribuzione dei 600 posti in aumento sull'intero organico nazionale. L'obiettivo comune a tutta la giurisdizione sarà quello di giungere ad una distribuzione equilibrata, tendente alla eliminazione degli squilibri e delle diverse velocità del mondo della giustizia, sia per la resa di un servizio migliore, sia per giungere a quel progressivo miglioramento delle condizioni di lavoro che è diritto di tutti i magistrati.

Proprio procedendo da questa attenzione alla operatività degli uffici, alle loro condizioni di lavoro, alla specificità e singolarità del momento storico e alla peculiarità di ogni realtà territoriale, il Consiglio intende continuare a farsi carico delle cruciali questioni, anche di funzionalità degli uffici, connesse al **fenomeno migratorio** e alla **cd. protezione internazionale**.

Da qui la necessità fortemente avvertita dal Consiglio di monitorare l'incidenza del fenomeno sulla realtà della giustizia, procedendo ad un monitoraggio dei flussi e della ricognizione della situazione nei distretti al fine di promuovere l'investimento di risorse in questo nevralgico settore, nel quadro degli interventi di aumento di organico di cui si è accennato.

Prosegue il processo di realizzazione del complesso progetto di **reingegnerizzazione del sistema informatico del Consiglio Superiore della Magistratura**, approvato con delibera del 25 marzo 2015 (Linee Guida per la progettazione e realizzazione del nuovo sistema informatico). In proposito, la Commissione, attraverso lo strumento del comitato di progetto costruito al suo interno e

recentemente modificato nella sua composizione e nel suo funzionamento con la delibera del 7 novembre vigilerà sui lavori presi in carico dalla nuova società informatica, al fine di migliorare e modificare in via evolutiva e più funzionale quelli che sono gli inevitabili inconvenienti legati alle rivoluzioni dei sistemi informativi, cercando dunque di rendere – quanto all’ottica degli uffici giudiziari – maggiormente fruibili e consultabili i sistemi in uso (csm app).

Appaiono, in tale tematica, rilevanti due delibere del 9 gennaio 2019, con cui il Consiglio ha approvato la **Relazione sullo stato della giustizia civile e di quella penale telematica per il 2018**.

Volgiamo, infine, lo sguardo, poi, alle attività della **Nona Commissione**, che si occupa di curare i rapporti internazionali del Consiglio Superiore della Magistratura e di partecipare ai tavoli europei.

Come è noto, il diritto “eurounitario” è caratterizzato dalla ricerca costante dei percorsi che possano condurre alla creazione di uno spazio giuridico comune europeo. Strumento per raggiungere questi scopi sono certamente le reti europee alle quali partecipa il Consiglio, in molti casi unitamente alla Scuola Superiore della Magistratura, tavoli su cui si realizza uno stimolante ma delicato confronto fra i vari sistemi nazionali.

Tra questi possiamo citare, ad esempio, la Rete Europea dei Consigli di Giustizia, l’Executive Board dell’ENCJ, la Rete Europea di Formazione Giudiziaria (REFG), il Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE), il Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (CCPE – Consultive Council of European Prosecutors). È stato inoltre istituito un Tavolo tecnico Esteri – Giustizia – C.S.M. in seno al quale determinare gli indirizzi di politica giudiziaria in ambito internazionale.

Per l'esperienza già maturata nella frequentazione di questi tavoli, ho potuto apprezzare l'importanza e la strategicità della **presenza costante del CSM** e della relativa partecipazione alle discussioni, posto che il nostro sistema nazionale è certamente caratterizzato, grazie a quanto stabilito dalla Costituzione, da un elevatissimo grado di indipendenza e autonomia esterna della magistratura, anche ove confrontato a livello europeo ed internazionale. In questo contesto, pertanto, la presenza attiva del CSM in questi gruppi di lavoro assume una duplice valenza consistente, da un lato, nel proteggere gli *standard* di indipendenza e autonomia che il nostro sistema riconosce e tributa alla magistratura, dall'altra nell'offrire ai nostri *partner* europei ed extraeuropei un modello al quale potersi ispirare.

Di tutto questo la magistratura italiana deve essere consapevole ed anche orgogliosa nell'affrontare le sfide che l'integrazione europea ci pone, sfide che sono certo stimolanti ma che, a mio parere, non devono comportare una diminuzione dello *status* acquisito dalla magistratura in campo nazionale.

Peraltro, la delicatezza, centralità e, comunque, necessità di raccordare nella maniera più appropriata (ma anche più garantista e protettiva) possibile il nostro ordinamento all'ordinamento comunitario è già emerso nella presente consiliatura nel momento in cui il CSM ha dovuto esprimere il proprio parere su un argomento di rilevanza comunitaria, ma anche interna, quale la **istituzione della Procura europea**. Come a voi noto, tale argomento è stato oggetto di un'ampia discussione in seno al CSM, ove si è posto seriamente il tema di come, sempre più frequentemente, la normativa comunitaria sottoponga il nostro sistema e, in questo caso, il ruolo dei nostri organi costituzionali come il CSM, ad una vera e propria prova di resistenza.

Si consideri, infatti, che il Procuratore europeo che, come noto, potrà in determinati casi esercitare l'azione penale in Italia, sarà nominato, seppure nell'ambito di una terna di magistrati a suo tempo reclutati conformemente alle nostre norme costituzionali ed in base ad una procedura molto articolata, dal Consiglio dell'Unione europea, espressione del potere esecutivo dei singoli Stati dell'Unione Europea. Si tratta, quindi, di un meccanismo di nomina "politica", ben lontano da quanto previsto dall'art. 105 della nostra Costituzione.

Con ciò è evidente la necessità di un dibattito maturo e consapevole in relazione all'attuazione e perseguimento della integrazione europea e dell'adattamento del nostro sistema, anche costituzional,e alla realtà "*eurounitaria*", sempre più presente e vicina alle nostri sorti ed ai nostri destini.

Sotto questo profilo, il CSM appare molto attento, in funzione del proprio ruolo istituzionale e costituzionale, sia nell'ambito dell'attività svolta nella Nona Commissione, sia nell'ambito del dibattito svolto in Plenum riguardante tale strategica materia.

Con l'auspicio che il rinnovato impegno di tutte le varie componenti del nostro mondo riesca a propiziare un sostanziale miglioramento generale della situazione della Giustizia e ribadendo i saluti e lo spirito di servizio di tutto il Consiglio Superiore della Magistratura che, lo ripeto, ho la fortuna e il privilegio in questa occasione di rappresentare, auguro a tutti Voi buon lavoro!