

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019 – Linee guida per gli interventi dei rappresentanti del CSM.

(Delibera 17 gennaio 2019)

«Il Consiglio,

- vista la circolare sull'inaugurazione dell'anno giudiziario;
- ritenuta l'opportunità che gli interventi dei rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura presso le Corti di appello siano informati a criteri di incisività e attualità e che, per consentire la modulazione degli stessi secondo le specifiche situazioni distrettuali, nonché le iniziative assunte e le attività svolte in risposta a specifiche problematiche locali, appare opportuna, oltre alla tempestiva messa a disposizione dei consiglieri delle informazioni rilevanti, disponibili presso le commissioni, anche una preventiva, diretta interlocuzione tra il rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura destinato al singolo distretto e i Capi di Corte o il magistrato da questi ultimi designato, onde procedere ad una puntuale e analitica individuazione delle esigenze più pressanti di ciascuna realtà locale;

- ritenuto altresì che, nel medesimo senso, pare utile enucleare e sottoporre al dibattito consiliare alcuni temi tra gli altri di interesse generale, ferma restando ovviamente la possibilità di affrontarne anche ulteriori, sui quali sarebbe opportuno si soffermassero i rappresentanti negli interventi da svolgere presso le Corti di Appello; in particolare rileva l'impegno del nuovo CSM a dialogare con le altre figure istituzionali per contribuire a formare le linee guida sui grandi temi della giustizia e dell'organizzazione del sistema giudiziario, in una prospettiva che non si esaurisce nelle decisioni sui profili organizzativi e sullo *status* dei magistrati e non persegue un'efficienza formale, ma che mira a creare le condizioni per consentire alla giurisdizione di realizzare in concreto i principi di uguaglianza e di giustizia sociale affermati dalla nostra Costituzione;

- ritenuto che i predetti temi di carattere generale possono essere individuati come segue.

1) Nell'ambito dei rapporti istituzionali, centrale appare l'attività consultiva del Consiglio concretizzatasi in pareri e proposte, in primo luogo, mediante il ricorso al parere di cui all'art. 10, comma 2, della L. n. 195 del 1958.

Trattasi di uno strumento di alta collaborazione e di raccordo per l'innovazione legislativa dell'organizzazione giudiziaria e dei settori normativi collegati. Come ricordato nella relazione di fine consiliatura, approvata dal *Plenum* il 25 settembre 2018, *“i pareri resi ex art. 10, comma 2, della L. n. 195 del 1958, tuttavia, sono stati espressi in una prospettiva ampia e sistematica. Con ciò si vuole dire che il Consiglio ha sentito il bisogno di esercitare questa prerogativa per svolgere osservazioni, prospettare scenari ed evoluzioni in interi plessi dell'attività giurisdizionale e nell'organizzazione giudiziaria. Infatti, nei pareri espressi, la valutazione delle ricadute organizzative delle iniziative legislative non è stata mai disgiunta dalla considerazione degli aspetti sostanziali degli istituti riguardati dalle novelle, ponendo particolare attenzione al rispetto dei valori costituzionali, dei diritti di libertà e delle garanzie dei singoli”*.

Tra i più significativi pareri approvati nel 2018 si rammentano quelli espressi in tema di riforma dell'Ordinamento penitenziario e, per quanto riguarda la nuova consiliatura, il parere sul

cd. decreto legge in materia di protezione internazionale e sicurezza, il parere sulla Procura Europea (EPPO), nonché sul disegno di legge in materia di prescrizione e anticorruzione, tutti approvati nello scorso autunno dal nuovo Parlamento.

Il complesso dei rapporti con il Ministero è stato orientato alla costante ricerca della leale e fattiva collaborazione. Tale direttrice di azione si è tradotta nell'intensificazione dei lavori svolti nel tavolo paritetico, nelle sedi di concertazione, nell'esercizio dei poteri complessi, negli spazi di codecisione che la legge assegna al Ministero della Giustizia e al Consiglio Superiore della Magistratura.

Vi sono stati ampi settori di condivisione sui temi della giurisdizione con il Ministero, in particolare in seno al Comitato paritetico per l'individuazione di soluzioni condivise in ordine alle questioni in materia di organizzazione giudiziaria. La recente approvazione nella legge finanziaria per il 2019 di un aumento di n. 600 unità di organico della magistratura ordinaria presupporrà l'adozione di un analogo metodo condiviso, nell'ambito delle rispettive competenze, anche con riferimento ai criteri di valutazione delle effettive necessità degli uffici giudiziari e ad una attenta interlocuzione con gli uffici giudiziari e con i Consigli Giudiziari, grazie anche alle possibilità di analisi garantite dai rispettivi organismi tecnici (DGSTAT e Ufficio Statistico C.S.M.).

La condivisione nell'esercizio delle competenze del Consiglio Superiore della Magistratura è naturalmente estesa anche alla Scuola Superiore della Magistratura.

Ogni anno, infatti, il Consiglio Superiore della Magistratura, unitamente al Ministero della Giustizia, procede all'elaborazione delle *"Linee programmatiche sulla formazione"* da destinare alla Scuola Superiore della Magistratura.

Con la nuova Consiliatura è ripreso il costante confronto nell'ambito del tavolo tecnico istituito con la Scuola, nel corso del quale sono stati affrontati vari temi tra cui quello della modifica del Regolamento per la formazione iniziale dei magistrati ordinari.

Fecondi rapporti istituzionali sono stati intrattenuti anche con l'Avvocatura, nella piena convinzione che solo la comune cultura della giurisdizione e della condivisione della responsabilità potrà costituire il presupposto per stabili riforme in materia di giustizia.

Costante è stato il coinvolgimento dell'Avvocatura per il miglioramento della qualità dei servizi della giustizia, civile e penale, per il funzionale utilizzo delle risorse economiche e del personale, ai fini di un'ottimale resa dell'organizzazione giudiziaria e per la valorizzazione della responsabilità sociale degli Uffici Giudiziari.

2) Accanto all'attività istituzionale rivolta verso l'esterno, naturalmente è stata svolta un'attenta e proficua attività di innovazione interna, mediante la semplificazione procedimentale e l'accelerazione dei procedimenti di competenza delle diverse commissioni.

In particolare, in materia di autorizzazione degli incarichi extragiudiziari è in corso una riflessione della Prima Commissione, nell'ambito della disciplina già tracciata dalla Circolare in materia, tendente a garantire la massima semplificazione del procedimento autorizzatorio, prevedendo itinerari procedimentali più snelli per gli incarichi conferiti da soggetti pubblici.

Quanto alla tematica delle incompatibilità ambientali e funzionali, essa è oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione medesima, anche in considerazione del fatto che tali istituti incidono sul principio costituzionale di inamovibilità dei magistrati.

3) Il Consiglio ha manifestato, nell'ultimo anno, una particolare vicinanza alle esigenze degli uffici giudiziari attraverso l'implementazione della mobilità ordinaria, garantendo la tempestiva copertura degli organici nelle sedi con più gravi scoperture. Nella nuova Consiliatura, la Terza Commissione ha proceduto, immediatamente dopo il suo insediamento, a completare le procedure per il completamento del concorso per i posti di secondo grado, definendo tutte le posizioni nel novembre scorso.

E' stata subito dopo avviata la procedura per la determinazione dei posti vacanti di primo grado da porre a concorso, che si completerà entro la fine di marzo 2019.

In linea di principio si è ritenuto, e si intende per il futuro, ricorrere a bandi parziali e straordinari solo in relazione a situazioni che presentino particolari criticità o urgenza. Proprio per tale ragione è stato disposto un bando straordinario per i soli uffici della città di Genova, in considerazione dell'immane tragedia dello scorso agosto e del suo impatto, attuale e futuro, su quegli uffici.

Con riferimento agli Uffici di legittimità la Commissione sta anche procedendo al rinnovo dei componenti della Commissione tecnica per il conferimento delle funzioni di legittimità. La recente approvazione da parte del Parlamento di un aumento di organico di 80 unità per gli Uffici di legittimità potrebbe consentire già nel prossimo anno la destinazione di nuovi magistrati alla Corte di Cassazione. Nel prossimo anno saranno espletate anche le prove scritte del concorso per 330 posti di magistrato ordinario.

4) L'attività consiliare del 2018 ha avuto ad oggetto anche aspetti che riguardano lo *status* del magistrato, con riguardo alle valutazioni di professionalità. Di rilievo appare sul punto la riflessione concernente gli Standard di rendimento individuati dal Consiglio Superiore della Magistratura, in relazione agli specifici settori di attività e alle specializzazioni, ai sensi della Legge n. 111/2007.

La circolare in materia di valutazioni di professionalità dell'8 ottobre 2007, in via temporanea e in attesa di una più compiuta e precisa elaborazione, ha individuato gli *standard* medi di definizione dei procedimenti "*in base alla media statistica della produzione dei magistrati dell'ufficio di cui il magistrato sottoposto a valutazione fa parte ed assegnato a funzioni, sezioni e gruppi di lavoro, omogenee a quest'ultimo, come desunte dalle statistiche ufficiali calcolate al 31 dicembre di ciascuno dei due anni precedenti rispetto ad ognuno degli anni in valutazione*".

In data 12 novembre 2018 la Commissione Quarta, al fine di concludere la pratica relativa agli *standard* di rendimento, aperta fin dal 2007, e di aggiornare l'attività già svolta in materia nelle precedenti consiliature, ha segnalato la necessità di costituire un gruppo di lavoro *ad hoc*, con il compito di riesaminare tutte le attività già svolte in questo decennio;

Altro tema di riflessione, per il quale è in corso un'attività di approfondimento nella Commissione referente, è la modifica degli aspetti procedurali della Circolare sulle valutazioni di professionalità, sotto il profilo della semplificazione del procedimento.

5) Sul versante interno della magistratura si impone un'importante riflessione sull'evoluzione della dirigenza giudiziaria, sui rapporti con il giudice amministrativo, ma anche sugli effetti della riforma del 2006, ormai a pieno regime.

Gli obiettivi posti sul calendario dei prossimi mesi di lavoro sono quelli di continuare a pubblicare tutti i posti direttivi e semidirettivi secondo le scadenze e con la tempistica previsti dall'articolo 39 della circolare, e cioè il 15 marzo, 15 giugno, 15 settembre e 15 dicembre, con riferimento ai posti che si libereranno nei sei mesi successivi; di definire i 129 posti direttivi o semidirettivi pubblicati tra ottobre e dicembre 2018; di calendarizzare le decisioni seguendo il criterio cronologico della vacanza con riferimento alle pratiche già istruite e pronte per essere decise; di porre la massima cura nella strutturazione delle motivazioni, anche al fine di recepire gli orientamenti giurisprudenziali recentemente maturati; di seguire con la massima attenzione il contenzioso giurisdizionale relativo alle nomine, proseguendo nella strada, già intrapresa, di porsi a seguito di eventuali decisioni di annullamento del giudice amministrativo, non già nella semplice prospettiva di "rimotivare" decisioni annullate, ma in quella di riesaminare complessivamente la decisione assunta, alla luce dei rilievi del giudice amministrativo ed avuto riguardo alle peculiarità

del caso concreto, nella costante ricerca di un equilibrio tra i valori del rispetto delle decisioni giurisdizionali e quello della salvaguardia della discrezionalità amministrativa del CSM.

6) Un importante contributo all'efficacia dell'azione degli uffici giudiziari è stato fornito dai lavori svolti dalla Settima Commissione che, dopo aver assolto, nella Consiliatura, i compiti relativi alla disciplina tabellare ed alla predisposizione di linee guida e di buone prassi di organizzazione (c.d. soft law), ha provveduto ad un riordino di tali interventi, approvando, nella seduta del 25 luglio 2018, il Codice dell'organizzazione degli uffici giudiziari, teso ad assicurare conoscibilità e certezza della disciplina e dell'attività provvedimentale del Consiglio Superiore.

Il Codice consiste in una raccolta organica dei principali testi di riferimento dell'organizzazione giudiziaria, così da consentire il progressivo aggiornamento dei temi e delle delibere nel corso del tempo.

Pur nel diverso contesto normativo primario, si è completata l'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 prossimo del Consiglio sarà quello di valutare con 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).

Nella risoluzione del 18 giugno 2018 sono stati indicati i criteri di adattamento e le previsioni integrative della predetta Circolare per completare l'assetto organizzativo degli uffici requirenti minorili.

La risoluzione ha sottolineato l'importante ruolo di raccordo che le procure minorili possono svolgere fra enti ed istituzioni che sono o, comunque, devono essere coinvolte nel sistema di cura dei minorenni delle loro famiglie e l'ampiezza delle competenze proprie degli uffici requirenti minorili, che comportano necessarie e costanti interlocuzioni con operatori di ambiti diversi, quali le Forze dell'Ordine, i servizi socio-sanitari e la scuola, nonché intese con gli altri uffici giudiziari.

Completa il quadro degli interventi relativi agli uffici requirenti la risoluzione in tema di avocazioni, adottata dall'Assemblea Plenaria, su proposta della VII Commissione, nella seduta del 16 maggio 2018.

L'intervento consiliare muove dalla ricostruzione dell'istituto dell'avocazione per inerzia in chiave di sinergica cooperazione tra uffici, escludendo possibili ricostruzioni di tipo gerarchico – sanzionatorio.

In questa prospettiva, è stata recepita l'indicazione del carattere facoltativo della avocazione per inerzia e sono stati elaborati criteri per una coerente attuazione, nell'attività di avocazione, di una "discrezionalità selettiva" che differenzi le ipotesi di effettiva inattività del Pubblico ministero dalle situazioni di inerzia solo apparente. E' stata inoltre esclusa un'automatica ricaduta, sul piano disciplinare, dei casi di avocazione.

Infine, giova rilevare che è stata modificata la circolare sulle applicazioni e supplenze, adottata con delibera del 20 giugno 2018, con la limitazione dei casi di applicazione dei magistrati in servizio presso l'ufficio ove è stata disposta l'avocazione per mancato esercizio dell'azione penale, ai sensi dell'art. 412 del codice di procedura penale.

7) Ulteriori tappe della 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), sono state progressivamente raggiunte non solo in chiave di complessiva rivisitazione tecnologica delle funzionalità informatiche, già oggi automatizzate, ma al fine di consentire al Consiglio Superiore di

rapportarsi con gli altri interlocutori istituzionali nella gestione delle carriere dei magistrati all'insegna della efficienza, della trasparenza e della tempestività delle procedure di governo autonomo, oltre che nell'ottica di una moderna strategia di comunicazione online, sia interna (intranet), che esterna (internet).

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.

In particolare, per la Relazione sullo stato della giustizia penale telematica 2018, il Consiglio ha preso atto dello stato di avanzamento dell'implementazione dei sistemi informatizzati nel settore penale, rappresentando la necessità della redazione di un piano strategico complessivo che sia posto a conoscenza degli uffici giudiziari, dei rid e del CSM; ha ribadito il proprio impegno a collaborare e dare impulso alle linee strategiche funzionali ad una informatizzazione del processo penale che sia orientata al miglioramento dell'efficienza e della qualità secondo lo schema costituzionale del giusto processo e della obbligatorietà dell'azione penale.

Nella medesima seduta plenaria del 9 gennaio 2019, nella Relazione sullo stato della giustizia civile telematica, il Consiglio, dopo aver preso atto dell'evoluzione nell'attuazione del Processo civile telematico, ha invitato il Ministro della Giustizia a valutare l'opportunità di provvedere in ordine all'incremento delle risorse a supporto del processo civile telematico, con riferimento a dotazioni, formazione ed assistenza.

8) 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.

Una importante iniziativa inerente alla organizzazione degli uffici giudiziari è stata la Circolare relativa alla formazione delle tabelle di composizione degli Uffici del giudice di pace per il triennio 2018-2020 approvata nella seduta del 13 giugno 2018 dal *Plenum*, su proposta della Ottava Commissione (circolare n. P-10668/2018 del 15 giugno 2018).

Recentemente si è ritenuto, alla luce dei provvedimenti emessi dal giudice amministrativo, di effettuare una revisione delle delibere in materia di incompatibilità dei magistrati ordinari, attraverso una valutazione più approfondita e ancorata alla specificità del caso concreto della sussistenza o meno delle situazioni di incompatibilità.

9) Particolare attenzione il Consiglio ha prestato all'attività della ricostituita Nona Commissione, nella consapevolezza della dimensione eminentemente sovranazionale dei Diritti umani, della necessità di una sempre più stretta relazione tra le istituzioni giudiziarie europee ed extraeuropee, a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia delle magistrature nazionali, nonché per la indiscussa indispensabilità degli scambi culturali transazionali tra magistrati. Quale decisivo sviluppo dei rapporti con le Corti europee, è stato stipulato un Protocollo di intesa con la Presidenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, al fine di rendere conoscibili gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Strasburgo e per monitorarne le ricadute anche sulla giurisprudenza di merito nazionale.

Con delibera del 28 marzo del 2018 il Consiglio Superiore ha proposto un'iniziativa volta alla costituzione di una Rete Mediterranea nell'ottica di rafforzamento, ove già esistente, ed alla costituzione, in caso contrario, dell'attività di collaborazione con le analoghe istituzioni giudiziarie dei Paesi del Mediterraneo.

Importante appare l'istituzione di un Tavolo tecnico Esteri – Giustizia - C.S.M. in seno al quale determinare gli indirizzi di politica giudiziaria in ambito internazionale.

10) Forte interesse è stato rivolto nel 2017-2018 dal Consiglio Superiore alla tematica inerente alla tutela dei soggetti deboli e alle garanzie giurisdizionali nelle aree di fragilità dei diritti.

Il Consiglio, con la Risoluzione del 9 maggio 2018 in tema di reati di violenza di genere e domestica (preceduta da un'intensa attività istruttoria) ha formulato specifiche linee guida, anche sulla base delle iniziative virtuose dei singoli uffici giudiziari, per orientare una migliore organizzazione del lavoro giudiziario in questo specifico settore. I criteri cardine, anche in conformità alle decisioni delle Corti Internazionali e delle previsioni contenute nella normativa nazionale e sovranazionale, sono stati individuati in un approccio specialistico alla materia, sia nel settore della magistratura requirente sia nel settore della magistratura giudicante, nell'adozione di moduli operativi che favoriscano la specializzazione delle forze di polizia e un efficace coordinamento di queste con l'autorità giudiziaria, nell'interlocuzione e nello scambio di informazioni tra la magistratura ordinaria e i giudici minorili e quelli civili, nella cooperazione con le reti antiviolenza, i presidi sanitari e sociali per approntare forme di sostegno e tutela in favore delle vittime, da affiancare all'intervento giudiziario per sua natura repressivo e ontologicamente focalizzato sull'autore dei reati.

11) Particolare attenzione il Consiglio ha riservato e continua a riservare agli uffici di merito, all'organizzazione del lavoro del giudice e all'implementazione degli strumenti applicativi, anche con l'elaborazione in data 9 maggio 2018 delle Linee guida ai fini della raccolta dei provvedimenti da inserire nell'Archivio Merito di *ItalggiureWeb*. Tale delibera è diretta ad attuare la precedente delibera del 31 ottobre 2017 con la quale il Consiglio ha approvato le linee guida volte alla individuazione delle modalità di ricostituzione di una banca dati della giurisprudenza di merito.

L'esigenza di realizzare tale strumento nasce dalla convinzione che il corretto esercizio della giurisdizione trae grande beneficio dal costante dialogo fra legittimità e merito.

Tanto premesso, il Consiglio

delibera

- di invitare i Consiglieri incaricati di rappresentare il Consiglio Superiore della Magistratura nelle prossime cerimonie d'inaugurazione dell'anno giudiziario a prendere contatti, ai fini informativi di cui in premessa, con i rispettivi Presidenti delle Corti di appello e Procuratori generali, o loro delegati;
- di richiamare l'attenzione dei Consiglieri sull'opportunità di soffermarsi, nell'ambito degli interventi da svolgere in occasione delle cerimonie inaugurali, anche sulle tematiche segnalate».