

PROGRAMMA PER LE ELEZIONI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA 2018

PREAMBOLO

Il CSM che vogliamo incarnare è quello che intende le proprie prerogative costituzionali come strumenti messi al servizio soltanto della giurisdizione e, in particolare, di quel modello di giurisdizione che ha disegnato il Costituente, inteso a tutelare i diritti fondamentali dei cittadini.

Un Consiglio consapevole della responsabilità delle sue scelte e dell'impatto che esse hanno sulla vita dei magistrati, ma anche sulla vita della generalità dei cittadini.

Il nuovo CSM non dovrà limitarsi ad elaborare criteri leggibili e trasparenti per la disciplina della propria attività, attraverso una risposta meramente meccanicistica alle istanze di quella magistratura giustamente delusa dal modello carrieristico da troppe parti invocato e praticato; dovrà, invece, rendersi protagonista di un recupero di eticità nei procedimenti decisionali, che possa condurre innanzitutto a raggiungere un valore assolutamente primario dell'autogoverno: quello della prevedibilità delle decisioni consiliari.

Occorre tirar via l'organo consiliare dalle secche delle logiche di appartenenza, per traghettarlo verso un recupero di dignità della sua funzione e, per essa, della funzione giudiziaria.

Come per il magistrato che esercita la giurisdizione il rispetto di principi deontologici rigorosi, prima ancora che disciplinari, è una contropartita naturale dei poteri di cui esso dispone nella società contemporanea, così il rispetto di un livello comune di eticità dei comportamenti esprime la capacità del Consiglio stesso di riflettere verso l'esterno la sua alta funzione. Soltanto attraverso tale percorso si potrà evitare di condurre l'organo di autogoverno ad un'applicazione meccanica di criteri automatici, spesso inadeguati, privilegiando invece il vero compito costituzionalmente rilevante attribuitogli: quello di esprimere un potere di apprezzamento

che deve porre i singoli nelle condizioni di instaurare un rapporto di responsabilità democratica con la base.

Precipitati concreti di tale approccio, a titolo non esaustivo, sono:

- **rapporto con la componente laica**, in una chiave di leale collaborazione nell'attività di amministrazione, che si dovrà tradurre in un patto di consiliatura sui temi che attengono più direttamente all'indipendenza della magistratura; tra questi, *in primis*, l'art. 2 del d.lgs. 31.5.1946, n. 511 (cd. legge sulle guarentigie), da intendersi non come strumento diretto alla dissennata e spasmodica conoscenza di atti giudiziari di indagine, ma come tutela del prestigio della funzione giudiziaria;
- adozione di risoluzioni regolamentari che individuino i comportamenti precursori o spia di pratiche consiliari scorrette o di motivazioni esogene che possono porre a rischio la regolarità dell'azione amministrativa;
- **potenziamento dell'autonomia della struttura tecnica del consiglio** attraverso una modifica dei procedimenti diretti alla selezione dei magistrati addetti;
- progressiva **riduzione degli incarichi esterni** non codificati attraverso una limitazione dell'appalto di funzioni proprie del Consiglio;
- verifica della **permanenza delle condizioni** essenziali ed imprescindibili per l'esercizio della funzione di autogoverno di laici e togati.

CRITERI DI PRIORITA' DEL CONSIGLIO

1) **Invertire l'approccio produttivistico**: negli ultimi anni la produttività media dei magistrati italiani ha registrato un'impennata eccessiva che va senz'altro a detrimento della qualità del prodotto giurisdizionale, conseguenza più perniciosa in ambiti, quali quello della Cassazione, in cui deve essere assicurato altresì un ruolo nomofilattico.

2) **Bloccare il processo di disgregazione nel quale è ormai incanalato l'Ufficio del Massimario e del Ruolo**: ormai i magistrati allo stesso addetti vengono utilizzati al fine precipuo di porre rimedio estemporaneo a situazioni emergenziali (vedi la recente legge sul bilancio di applicazione in via esclusiva alla sezione tributaria della Cassazione); in un'epoca in cui l'approccio produttivistico (v. *infra*) non di rado preclude ai magistrati la possibilità di una lettura per esteso, organica e sistematica delle sentenze, il ruolo di direzione e di tutore della uniformità merita, semmai, di essere potenziato, assicurando una elevata qualità nelle attività di selezione dei provvedimenti e di stesura delle relative massime.

- 3) **Semplificare la normativa secondaria**, sia riducendo gli adempimenti burocratici ed amministrativi che coinvolgono periodicamente i magistrati (a titolo esemplificativo, in occasione dell'autorizzazione all'espletamento di incarichi extragiudiziari), evitando il continuo cambiamento dei procedimenti, soprattutto sotto il profilo della modulistica attinente ai dati personali ed alle autorelazioni; sia riducendo i campi di intervento, evitando che continue risoluzioni su linee guida e buone prassi sconfinino di fatto nel campo dell'attività giurisdizionale riservato ai magistrati e non al Consiglio.
- 4) **Assicurare l'uniformità dell'autogoverno decentrato**, eventualmente attraverso verifiche periodiche nei distretti, valorizzando, tra l'altro, il ruolo e i compiti delle commissioni flussi e pendenze. Tali organi, il Consiglio giudiziario, le osservazioni e i rilievi del Consiglio devono essere meccanismi stabili dell'autogoverno, nell'ambito di una interlocuzione costante con il dirigente.
- 5) Nell'ambito della **giurisprudenza disciplinare**, estendere tendenzialmente le garanzie processualpenalistiche al relativo procedimento disciplinare: i componenti dell'apposita sezione, pur nel rispetto della assoluta autonomia di giudizio e di interpretazione, prenderanno a modello del proprio esercizio della giurisdizione disciplinare esclusivamente quello di derivazione costituzionale, evitando di incorrere in formalismi ed automatismi decisionali. Occorre chiarire ulteriormente nella giurisprudenza che i magistrati non possono rispondere per fatti riconducibili a carenze e negligenze esterne o indipendenti dal loro operato.
- 6) **Introdurre un decalogo delle funzioni dei fuori ruolo**, operando un distinguo tra quelle rilevanti per la giurisdizione e l'autogoverno e quelle a tal fine non rilevanti.
- 7) **Marginalizzare i vincoli che impediscono il passaggio fra requirenti e giudicanti**.
- 8) **Potenziare le sedi disagiate**, favorendo il ricorso alle soluzioni endodistrettuali ed incentivando il trasferimento, su domanda, alle stesse non già (e, comunque, non solo) attraverso la leva economica, ma, soprattutto, mediante il riconoscimento di punteggi aggiuntivi.
- 9) Prestare la massima attenzione alla predisposizione delle **“direttive” per la formazione dei MOT e delle “linee programmatiche” per la formazione permanente**, che la legge prevede vengano formulate alla Scuola Superiore della Magistratura (artt. 2 e 5 d.lgs. n. 26/2006): la formazione dei magistrati qualifica la giurisdizione valorizzandone libertà ed indipendenza ed è, quindi, settore di piena rilevanza per l'organo di autogoverno.

10) Diffondere la consapevolezza sul fatto che l'informatica, pur se utile, non può da sola risolvere i problemi della giurisdizione; e che il **processo telematico**, da tempo operativo in civile e prossimo al debutto anche in penale, non può essere utilizzato per 'cancellierizzare' l'attività del giudice.

SETTORI NEI QUALI IL CSM SI DOVRA' MUOVERE CON LO SCOPO DI PERSEGUIRE OBIETTIVI PRECISI

1) Valutazioni di professionalità

Il sistema delle valutazioni di professionalità è dimostrazione della serietà dell'autogoverno nel controllo del lavoro dei magistrati. I capisaldi di questo meccanismo devono essere:

- a) la contrarietà a fonti esterne alla magistratura ed al coinvolgimento degli avvocati;
- b) la contrarietà alle cosiddette valutazioni incrociate tra Tribunale e Procura, e viceversa ;
- c) valutazioni non astratte, ma che tengano in debito conto le condizioni ed i carichi di lavoro;
- d) l'esclusione dell'incidenza automatica - in assenza, cioè, di altre condizioni - sulle valutazioni delle sanzioni disciplinari per ritardi;
- e) l'esclusione del vincolo di pregiudizialità delle decisioni del giudice penale.

2) Nomine e conferme direttivi e semidirettivi

- a) Il Consiglio dovrà:
 - favorire l'approfondimento dell'istruttoria amministrativa, privilegiando, laddove possibile anche l'audizione dei candidati da parte della Commissione, al fine di giungere il più possibile all'individuazione del dirigente giusto rispetto al posto e al ruolo che dovrà ricoprire; in ogni caso, favorire tali approfondimenti istruttori dinanzi al competente consiglio giudiziario dell'aspirante al posto messo a concorso, allo scopo di potenziare, nonché di affinare, i meccanismi di valutazione attitudinale;
 - sottrarre il conferimento degli incarichi direttivi alla logica della "spartizione", impedendo concretamente che determinate disfunzioni siano favorite da norme del regolamento che consentono una trattazione in commissione cronologicamente non vincolata o una trattazione congiunta di più pratiche al Plenum;
 - assicurare una maggiore pesatura degli indicatori, valorizzando in particolar modo le qualità tecniche ed umane manifestate nello svolgimento

to dell'attività giurisdizionale e le capacità organizzative dei candidati;

- evitare la reintroduzione surrettizia dell'anzianità, riducendo la scelta del dirigente ad un 'premio alla carriera'.

b) Ferma restando la disponibilità ad apportare modifiche al TU, è necessario osservare i seguenti criteri:

- estensione dei provvedimenti a campione per la valutazione delle attitudini dei semidirettivi;
- valutazioni più preganti in occasione della verifica quadriennale dei direttivi e dei semidirettivi.

c) Il Consiglio dovrà

- assicurare la formulazione della proposta in commissione, da parte del relatore, entro termini certi;
- evitare meccanismi perniciosi di "compensazione";
- garantire una trattazione trasparente e calendarizzata (soprattutto, rispetto alle vacanze) degli argomenti all'ordine del giorno;
- escludere la possibilità di una revoca della domanda successivamente alla formalizzazione della proposta da parte della commissione.

3) Collocamento fuori ruolo e ritorno alla giurisdizione

a) E' necessario rimeditare l'assunto per il quale il magistrato che abbia esercitato funzioni diverse da quelle giudiziarie possa direttamente accedere ad incarichi direttivi o semidirettivi prima del decorso di un congruo lasso temporale.

b) Premesso che l'individuazione del soggetto maggiormente idoneo a rivestire un determinato incarico dirigenziale deve articolarsi e perfezionarsi nell'esclusivo interesse dell'ufficio giudiziario coinvolto, occorrerebbe confrontarsi con un rigoroso indice decrescente, a seconda della prossimità o meno alla giurisdizione, dei criteri di differenziazione, anche in chiave attitudinale, delle funzioni non giudiziarie fino a quel momento svolte (incarichi presso la SSM, collocamenti presso l'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione o come assistente di studio alla Corte Costituzionale o, infine, presso dipartimenti ministeriali).

4) Trasferimenti

Il C.S.M. deve impegnarsi a deliberare i bandi (cc.dd. bollettoni) due volte l'anno, stimolando la contestuale adozione da parte del ministero dei dd.mm. di tramutamento, onde favorire la contestualità tra trasferimenti e nuovi "arri- vi" negli uffici; con l'obiettivo di mantenere costantemente coperti gli organici degli Uffici, soprattutto di medie e piccole dimensioni occorre, cioè, non consentire trasferimenti effettivi fino a quando il posto del trasferito non sia stato già, almeno formalmente, coperto.

5) Mutamento di funzioni

Il Consiglio dovrà:

- a) sollecitare una revisione dell'attuale assetto normativo in materia, che ha sostanzialmente creato una separazione delle funzioni (rendendo di fatto molto rari i casi di un loro mutamento), proponendo al legislatore una rivisitazione dei limiti temporali e territoriali al passaggio delle stesse (ad esempio, prevedendo una incompatibilità al mutamento di funzioni limitato al circondario del Tribunale di appartenenza) e tenendo sempre presente che il nostro ordinamento già disciplina gli istituti delle incompatibilità, dell'astensione e della ricusazione;
- b) sul piano della normativa secondaria, introdurre incentivi che favoriscano il trasferimento di funzioni.

6) Accesso alla magistratura: prospettive di riforma

Occorre prendere atto del sostanziale fallimento del modello di formazione pubblica dei futuri magistrati allestito mediante l'istituzione delle S.S.P.L. e rilanciare la proposta di ritorno al precedente modello di accesso alla magistratura, con la possibilità di partecipare al concorso dopo avere conseguito la laurea o, al più, dopo aver positivamente concluso il tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari.

7) Permanenza decennale

E' necessaria una rivisitazione dei limiti di permanenza decennale, a fronte di una normativa primaria e secondaria che spinge sempre più verso la specializzazione e la professionalità del magistrato; seppure a legislazione primaria invariata, certamente le circolari debbono essere migliorate laddove le funzioni sono in qualche misura equiparabili a soggetti sottratti all'applicazione del limite di decennalità (si pensi agli uffici aventi dimensione distrettuale, come gli appartenenti alle Sezioni imprese) o laddove la permanenza nelle funzioni non crei alcun serio problema di opacità o di *vulnus* alla terzietà (è il caso della imposta rotazione fra gruppi di reati diversi nelle Procure).

8) Carichi esigibili

Non ci si può accontentare dell'obiettivo minimale di intendere i carichi come una quantità di lavoro superata la quale non possono essere mossi alcuni rilievi disciplinari (quali, ad esempio, quelli concernenti i ritardi nel deposito delle motivazioni), ma occorre muovere dal presupposto che non è possibile svolgere, con l'attenzione, la cura e la qualità che sono dovute per l'esercizio della giurisdizione, una quantità di lavoro superiore ad una certa soglia.

Il carico massimo che può essere assegnato a ciascun giudice deve essere individuato sulla base dei seguenti parametri.

- a) criterio decrescente di priorità;
- b) individuazione dello standard di rendimento alla luce del parame-

tro ordinario di diligenza;

c) concertazione interna a ciascun ufficio, nell'ottica di individuare, tra gli obiettivi del programma di gestione, la "riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso", **tenendo conto in concreto anche della "diversa esperienza" dei giudici addetti ai singoli settori.**

9) **Benessere organizzativo e pari opportunità**

a) Occorre promuovere e mantenere il benessere fisico, psicologico e sociale dei soggetti coinvolti, attraverso gli strumenti della "motivazione", della "collaborazione", del "coinvolgimento", della "partecipazione nelle scelte e decisioni", della "flessibilità" (cfr. Titolo IV della circolare sulla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari per il triennio 2017/2019).

b) E' necessario rendere compatibile l'attività lavorativa assegnata in concreto al magistrato con alcune sue peculiari condizioni personali: gravidanza, genitorialità, obblighi di cura in generale.

c) Il prossimo Consiglio dovrà:

- attivarsi per monitorare in maniera continuativa l'effettiva applicazione degli strumenti già riconosciuti dalla circolare per garantire la tutela della genitorialità e le esigenze di cura;
- assicurare una maggiore partecipazione dei giudici alle scelte organizzative dell'ufficio ed alla creazione di progetti condivisi, favorendo l'adozione di *best practices* che possano essere in futuro condivise;
- predisporre nuovi e più adeguati strumenti organizzativi per affrontare le scoperture derivanti dalle maternità, soprattutto negli uffici di piccole dimensioni;
- prestare maggiore attenzione al Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio, il quale dovrà attivarsi per il ripristino di condizioni di partenza paritaria tra i due generi, favorendo altresì la predisposizione di progetti specifici (si pensi alla istituzione di asili nido aziendali).

10) **Gestione delle risorse finanziarie e strumentali**

In forza dell'art. 3 del decreto legislativo n. 240 del 2006, la detta gestione e le funzioni di funzionario delegato alla spesa sono state attribuite a dirigenti amministrativi, così come riconosciuto dallo stesso CSM nella delibera del 14 giugno 2017. Ciò nonostante, negli atti di determina per le forniture di beni, servizi e lavori, la direzione generale risorse materiali e tecnologie continua a conferire deleghe ai capi degli Uffici per l'espletamento di tutte le attività necessarie al compimento delle procedure di gara, individuando quelli distrettuali quali funzionari delegati alle spese. I pericoli che si annidano dietro questa impostazione sono:

a) sottrarre energie e risorse alla organizzazione e alla garanzia del delicato esercizio della giurisdizione;

- b) nel caso, ad esempio, degli ormai frequenti esposti all'ANAC, rischia di far percepire, come condizionabili e compromessi verso il mondo economico i capi degli uffici giudiziari;
- c) esporre i capi degli uffici a responsabilità connesse ad attività che esondano dalle loro specifiche competenze.

Il Consiglio si dovrà impegnare affinché, una volta per tutte, sia attribuita ai dirigenti amministrativi la gestione delle risorse economiche, come previsto dalla legge.

11) Magistrati distrettuali

Andrà rivisitata la scelta dell'attuale Consiglio di dimezzare l'organico dei magistrati distrettuali, il cui numero, al contrario, dovrà essere significativamente aumentato con l'adozione di ulteriori incentivi che rendano la funzione maggiormente appetibile.

12) Ferie

Il Consiglio dovrà assicurare:

- a) il rispetto, da parte dei dirigenti, della circolare, soprattutto avuto riguardo ai periodi cc.dd. cuscinetto, da individuarsi in termini più precisi;
- b) il monitoraggio sull'uniformità di applicazione della normativa.

13) Organizzazione delle Procure

La circolare del Csm del 16 novembre 2017 non è un traguardo, ma un punto di partenza.

- a) Punti fermi:
 - il potere organizzativo affidato al Procuratore della Repubblica deve essere esercitato con chiarezza e trasparenza;
 - il confronto all'interno dell'ufficio non deve essere formale ed *una tantum*, ma tradursi in una effettiva e progressiva partecipazione dei magistrati ai processi decisionali; in quest'ottica, il Consiglio Superiore deve garantire lo sviluppo di **“modelli di direzione partecipata”** delle Procure;
 - l'oggettiva accentuazione del ruolo del Procuratore della Repubblica determinato dalla legge n. 106/2006 deve essere interpretata secondo un principio di gerarchia di tipo esclusivamente organizzativo, riconoscendo al Procuratore il potere di imprimere le linee di indirizzo circa l'adozione, da parte degli Aggiunti e dei Sostituti, di criteri omogenei ai fini delle determinazioni inerenti il promovimento dell'azione penale nel rispetto delle garanzie di autonomia e di indipendenza che la Costituzione assicura a tutti i Magistrati, giudici e P.M..
- b) Obiettivi da perseguire:
 - nel prossimo futuro, sarà fondamentale assicurare coerenza a tali soluzioni attraverso un'interpretazione dei singoli istituti che sia funzionale alla salvaguardia dei principi costituzionali innanzi richiamati, con

particolare riferimento alla disciplina di maggior dettaglio dei Progetti organizzativi, alla procedimentalizzazione e partecipazione del sistema di adozione e modifica degli stessi, al ruolo ed alle prerogative dei Procuratori Aggiunti, ai delicati temi delle assegnazioni/revoche ai Sostituti e dei visti sui relativi provvedimenti;

- andrà sempre più valorizzato il modello di Procuratore autorevole, che si confronta con il singolo sostituto e con i suoi collaboratori, ma che per primo si sente vincolato dalle scelte e dai criteri che ha inteso affermare preventivamente;

- l'attività di autogoverno, in ultima analisi, dovrà dar prova di una capacità di adattamento rispetto ai nuovi istituti, ma anche di fermo intervento allorquando dovessero venire ad emergere prassi difformi rispetto all'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa primaria ed ai principi informatori sottesi alla circolare stessa.

14) Riforma dell'ordinamento penitenziario

L'attuazione del decreto legislativo di riforma dell'ordinamento penitenziario, approvato in attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103, richiede l'impiego di risorse. Occorrerà vigilare ed intervenire puntualmente, onde evitare che eventuali carenze di funzionamento incidano sulla percezione pubblica della sicurezza e vengano ingiustamente attribuite al lavoro degli operatori di giustizia

15) Magistratura onoraria

a) Il ruolo della magistratura onoraria è fondamentale per garantire la trattazione dei procedimenti in tempi ragionevoli e per il funzionamento complessivo della "macchina" giustizia, che ha bisogno di magistrati non togati organici agli uffici giudiziari;

b) le disposizioni che ne riducono l'impiego o non ne riconoscono le prerogative sono un ostacolo evidente all'efficienza degli uffici;

c) l'esigenza di stabilizzazione deve essere garantita, pur senza tradursi in un accesso surrettizio nei ruoli della magistratura ordinaria;

d) occorre valorizzare la previsione contenuta nel par. 181.2 della circolare per la formazione delle tabelle, prevedendo, in presenza di significative carenze nell'organico dell'ufficio, l'assegnazione ai magistrati onorari del ruolo delle esecuzioni mobiliari, la possibilità di delegare agli stessi l'espletamento dell'attività istruttoria, purchè non complessa, con riferimento ai mezzi previamente ammessi dai giudici togati e con la delimitazione rigorosa degli ambiti applicativi di tale attività di supporto, nonché la definizione di alcune tipologie di procedimenti connotate dalla semplicità e non involgenti diritti indisponibili,

e) è necessario favorire, in presenza dei relativi presupposti, il ricorso ai modelli dell'"affiancamento" (da impiegare soprattutto nei progetti di smaltimento dell'arretrato), della delega per l'attività preparatoria o

istruttoria della causa e dell'assegnazione di un ruolo autonomo anche in situazioni che prescindano da una "mancanza" duratura, dipendente dalle cause più varie (malattie, congedi ordinari e straordinari, ecc.).

COMPITI PROPULSIVI E PROPOSITIVI DEL CONSIGLIO

Nel corso del prossimo mandato il Consiglio dovrà:

- 1) implementare il proprio ruolo propositivo nei confronti del Ministro della Giustizia (art. 10, comma 2, legge 195/1958), affinché si riducano le enormi vacanze di organico dei magistrati e del personale amministrativo;
- 2) sollecitare una riflessione, a distanza di sei anni dal d.lgs. n. 155/2012, circa la necessità di aggiustamenti e/o correzioni sulle circoscrizioni giudiziarie e sulle piante organiche: non è più sostenibile l'aumento di funzioni "a costo zero", come è accaduto di recente, ad esempio, per le sedi giudiziarie distrettuali;
- 3) sollecitare l'Amministrazione a dare piena attuazione alla riforma che ha sancito il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, in particolare mediante un potenziamento del sistema delle Rems (Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza verso soggetti incapaci di intendere e di volere, socialmente pericolosi), allo stato del tutto insufficiente per mancanza di posti disponibili;
- 4) invitare il legislatore a:
 - a) prolungare la durata dei tirocini formativi, nell'ottica di non disperdere il contributo assicurato dagli "stagisti" proprio nel momento in cui, verso la fine del percorso formativo, si raccoglierebbero maggiormente i frutti del lavoro;
 - b) prevedere la possibilità, una volta concluso con esito positivo il periodo di tirocinio, di essere assunti come "assistente del giudice" per un periodo di tempo significativo (tre, quattro anni);
 - c) stabilire una retribuzione per le attività svolte, onde rendere il ruolo dell'assistente dignitoso ed efficace.
- 5) vigilare e proporre perché non sia consentito additare le Procure del-

la Repubblica per le difficoltà operative o per le prevedibili limitazioni che deriveranno (soprattutto con riferimento al diritto di difesa di indagati meno abbienti e al diritto di informare ed essere informati), in sede applicativa, dalla nuova legge sulle intercettazioni. In quest'ottica:

- a) gli Uffici devono essere dotati di archivi informatici, software gestionali adeguati, idonei spazi per gli archivi;
 - b) vanno chiarite le nuove modalità di archiviazione delle conversazioni e di accesso da parte degli avvocati;
 - c) va risolto “l'enigma” del controllo sull'operato della p.g. delegata agli ascolti nella fase di selezione delle conversazioni ritenute irrilevanti;
- 6) valorizzare, in genere, il potere di interlocuzione con il legislatore sui punti di interesse sensibile legati alla centralità della giurisdizione;
- 7) richiedere al Parlamento una normativa primaria che disciplini lo *status* dei **magistrati che abbiano svolto attività politica nelle assemblee nazionali o negli enti locali**, prevedendo il rientro nell'attività professionale con impossibilità di svolgere funzioni giurisdizionali.