

CORTE D'APPELLO DI MILANO
Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2013

**Intervento del rappresentante del Consiglio Superiore della
Magistratura
Cons. Vittorio Borraccetti**

1. Per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 il CSM ha predisposto come ogni anno una relazione sull'operato del Consiglio stesso nell'anno passato, che ho consegnato al Presidente della Corte e che è a disposizione di tutti gli interessati.

Anche quest'anno il CSM, oltre a dar conto dell'attività svolta, ha voluto che l'intervento in ogni Corte d'Appello del proprio rappresentante evidenziasse alcuni temi, in una prospettiva in cui la richiesta a Governo e Parlamento di una strategia di interventi positivi per superare la persistente grave crisi di funzionalità, efficacia ed efficienza della giustizia, si accompagna all'offerta di piena collaborazione e all'assunzione delle responsabilità che spettano al governo autonomo della magistratura nelle sue diverse articolazioni e ai magistrati tutti.

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, beni strumentali funzionali all'effettiva tutela dei diritti delle libertà di ogni cittadino e più in generale di ogni persona. Sta in questo ruolo di garanzia la ragione delle molteplici attribuzioni di governo della magistratura (di amministrazione della giurisdizione come si suole dire) e di giudice disciplinare, che il legislatore costituzionale ha voluto connesse per valide ragioni tuttora attuali.

Nel suo carattere elettivo pluralistico risiede l'effettività della funzione di garanzia che gli è propria. Succede che il Consiglio talvolta adotti decisioni criticabili o sbagliate. Ogni critica è legittima, anche se non tutte le critiche sono fondate. I magistrati devono pretendere da tutti i Consiglieri e dal Consiglio comportamenti e atti ispirati alla tutela in ogni caso dell'interesse generale della giurisdizione e denunciare comportamenti e atti ispirati da interessi particolari. Ma senza assecondare la deriva antistituzionale e antipolitica che pervade una consistente parte della nostra società e che è dannosa per le istituzioni e per la democrazia.

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 per essere assolti la collaborazione di tutti i soggetti chiamati a realizzare il governo autonomo, in primo luogo i consigli giudiziari, poi i dirigenti degli uffici e tutti i magistrati. Senza dimenticare l'apporto, essenziale per la credibilità stessa del governo autonomo, dei componenti non magistrati del consiglio superiore della magistratura e dei consigli giudiziari. Perché non si tratta di autogoverno dei magistrati da soli, ma di governo autonomo, a cui partecipano a pieno titolo i rappresentanti dell'avvocatura ed esponenti del mondo accademico.

Il consiglio superiore come l'insieme della magistratura vive da tempo una situazione di difficoltà, conseguenza dello scarto tra le aspettative dei cittadini e le possibilità concrete di rispondere a queste aspettative; e pesano inoltre sia le conseguenze di un attacco delegittimante vissuto nel corso di molti anni e che ci auguriamo appartengano ormai al passato sia la perdurante difficoltà di rendere un servizio efficace in tempi ragionevoli. C'è da augurarsi, come ha detto il Presidente della Repubblica nel suo messaggio di fine anno, che il parlamento che uscirà dalle elezioni politiche dei prossimi 24 e 25 febbraio sappia far fronte alla grave crisi della giustizia "operando sforzi convergenti e contributi responsabili alla ricerca di intese, come in tutti i paesi democratici quando si tratta di ridefinire regole e assetti istituzionali". Perché si tratta di mettere un cantiere una serie di interventi che mettano ordine e razionalità nei campi del diritto sostanziale, processuale, dell'ordinamento e dell'organizzazione.

2. Due sono i punti che vengono avvertiti come particolarmente critici dell'attività del governo autonomo, **la valutazione di professionalità e la nomina dei dirigenti** degli uffici giudiziari, sui quali l'intervento riformatore del 2006 2007 è stato particolarmente rilevante e significativo. Senza tacere gli aspetti fondati di molte critiche mosse al consiglio, si devono però respingere alcuni luoghi comuni, spesso tra loro contraddittori, quello di una eccessiva severità e quello opposto di lassismo. La verità è che il sistema complessivo del governo deve ancora superare compiutamente una prassi di valutazioni stereotipe e tendenzialmente uniformi e deve ancora attrezzarsi per essere in grado di operare valutazioni affidabili sulla quantità e qualità del lavoro del magistrato, al cui fine sono necessari mezzi di conoscenza non ancora a disposizione del consiglio e più in generale dell'istituzione giudiziaria. Così è per la nomina dei dirigenti e dei semi direttivi, in cui spesso a sproposito si generalizzano critiche fondate in relazione a taluni casi ma che non autorizzano la rappresentazione generalizzata di un quadro per il quale tutte le nomine sarebbero condizionate da logiche di appartenenza ai gruppi associativi e spartitorie.

Il fatto è che la capacità di operare scelte sulla base di valutazioni ancorate a parametri certi e ad elementi di conoscenza affidabili dipende dall'affermarsi di una cultura e prassi diverse da quella a cui facevo cenno, che sia fatta di valutazioni

operate responsabilmente da tutti i soggetti partecipi del governo autonomo, integrate da elementi di conoscenza provenienti da fonti diverse dai magistrati, sorrette da strumenti di conoscenza della specificità, qualità e quantità del lavoro giudiziario.

3. Il tema della valutazione di professionalità rimanda a quello della **formazione iniziale e continua dei magistrati**, di fondamentale rilievo per gli aspetti specifici assunti nel contesto attuale dalla funzione giurisdizionale.

L'anno trascorso è stato caratterizzato dall'avvio 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 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. Nell'ambito di tale interlocuzione il Consiglio ha, peraltro sottolineato la necessità di introdurre alcuni adattamenti al sistema normativo delineato dalla legge, al fine di assicurare l'uniformità dell'offerta formativa rivolta ai magistrati italiani su tutto il territorio nazionale, trattandosi di un obiettivo inderogabile al fine di assicurare una omogenea risposta alle esigenze di giustizia dei cittadini. Con la Scuola, il Consiglio ha collaborato e continuerà a collaborare, sull'esempio del contributo fornito con l'approvazione delle linee guida della formazione per l'anno 2013 e con il varo del regolamento e delle direttive per la formazione dei magistrati in tirocinio, adottati in assoluta sintonia con la Scuola.

Quanto realizzato dal CSM in venti anni di formazione costituisce una piattaforma sul quale potrà poggiarsi la futura formazione dei magistrati, nella consapevolezza che la legittimazione della magistratura presso i cittadini deve fondarsi su una adeguata selezione tecnica nella fase di reclutamento dei magistrati, come pure di un costante ed adeguato aggiornamento professionale che deve accompagnare tutta la vita professionale del magistrato, perché solo un magistrato dall'elevato standard professionale può assumere l'autorevolezza necessaria per il buon esercizio della fondamentale funzione della giurisdizione, presidio insostituibile di legalità per tutto

il Paese.

4. Di grande importanza è stata l'attuazione della legge delega per la **revisione delle circoscrizioni giudiziarie** approvata con il decreto legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, che corrisponde ad una richiesta tante volte reiterata anche dal CSM nel corso di questi ultimi decenni, in particolare con la risoluzione del 13 gennaio 2010.

Proprio il fatto di essere una riforma invocata da anni dalla magistratura ha determinato il Consiglio a darne una valutazione positiva, nonostante i limiti e le insufficienze. Vi era e vi è la consapevolezza che una riforma di tal genere difficilmente si sarebbe fatta senza la spinta derivante dalla grave crisi economico finanziaria che il nostro paese attraversa. È che dunque andava colta l'occasione che si presentava senza pretendere una revisione immune da critiche.

Quella convinta valutazione positiva, da ribadire oggi, non può nascondere le difficoltà e i rischi derivanti dalle forti resistenze che l'hanno accompagnata nella fase di realizzazione e che si sono tradotte anche in iniziative giudiziarie davanti ai giudici ordinari e amministrativi con eccezioni di costituzionalità sollevate. Nel dare atto al governo uscente e al Ministro di aver tenuto ferma la volontà di dare attuazione alla revisione, dobbiamo augurarci che anche parlamento e governo che usciranno dalle elezioni politico ribadiscano l'impegno e perfezionino una compiuta ridefinizione della geografia giudiziaria.

Dovrebbe essere chiaro a tutti che una razionalizzazione della geografia giudiziaria può consentire una migliore distribuzione delle risorse, adeguata alle caratteristiche della domanda di giustizia nel territorio, un razionale dimensionamento dei singoli uffici. Può favorire la specializzazione dei magistrati, un maggiore controllo dell'attività degli uffici e dei magistrati, consentire economie di scala, più che mai necessarie in un tempo di forte diminuzione delle risorse finanziarie.

5. La revisione delle circoscrizioni giudiziarie ha, come conseguenza necessaria, la rideterminazione delle **piante organiche dei magistrati**, alla quale è legata la redistribuzione del personale sul territorio.

Il Ministro della Giustizia, in data 28 dicembre 2012 ha inviato al Consiglio Superiore della Magistratura la "proposta di rideterminazione delle piante organiche degli uffici giudiziari di primo grado", sulla quale il Consiglio è chiamato a dare un parere in termini brevissimi, in considerazione della necessità di predisporre il decreto ministeriale di modifica delle piante organiche in tempo utile a consentire di dare efficacia alla legge di revisione delle circoscrizioni nel termine previsto.

La Settima commissione ha acquisito le osservazioni della Struttura Tecnica per l'Organizzazione e ha chiesto ulteriori elaborazioni dei dati all'Ufficio Statistico del Consiglio, che verranno consegnate in questa settimana.

Si è poi deciso, nonostante la ridotta disponibilità di tempo e qualche resistenza, di acquisire le valutazioni dei Consigli Giudiziari, nella convinzione che le specificità locali possono essere meglio segnalate ed illustrate dagli organi di autogoverno periferici, in mancanza a livello centrale della possibilità di una valutazione qualitativa degli affari, che richiede una analisi più raffinata dei dati disponibili, allo stato non possibile (il Consiglio conta di arrivare, entro l'estate, con l'ausilio della STO alla definizione di un modello generale sulla scorta di quello predisposto a suo tempo per il Consiglio giudiziario di Milano).

Pur consapevoli che il metodo utilizzato nella relazione ministeriale suscita notevoli perplessità, il nostro orientamento è nel senso che il Consiglio non si limiti a formulare critiche, ma operi per offrire, comunque, elementi di merito utili alla definizione di scelte ragionevoli. L'auspicio è che questo impegno porti a risultati fondati ed affidabili (nei limiti di una analisi che sconta tempi strettissimi ed una notevolissima arretratezza degli strumenti a disposizione) e che in questo modo si possa dare un contributo positivo alla riorganizzazione degli uffici.

Anche in questo caso dunque nello spirito di una leale collaborazione col Ministro e le strutture ministeriali intendiamo valorizzare gli aspetti positivi, ma dobbiamo fare i conti con limiti e insufficienze in gran parte conseguenza, anche in questo caso, dell'assenza di strumenti conoscitivi adeguati della tipologia, qualità, quantità degli affari trattati negli uffici giudiziari.

6. La situazione delle carceri nel nostro paese è 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»*. Queste le parole angosciate con cui il Presidente della Repubblica aveva sollecitato la coscienza morale di tutto il Paese, nel convegno svoltosi in un'aula parlamentare il 28 luglio 2011. La situazione non è migliorata. Anzi. Siamo arrivati recentemente alla condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, commentando la quale il Presidente della Repubblica ha ripetuto il termine *umiliazione* riferito al nostro paese. 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 del detenuto anche tramite la 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 concluso i suoi lavori con una articolata relazione di cui il Consiglio ha preso atto e nella quale sono formulate proposte sia di modifica normativa sia organizzative riguardanti i tribunali di sorveglianza. Queste ultime, orientate dalla ricerca di soluzioni utili a garantire l'effettività del rispetto dei diritti del detenuto in un'ottica di semplificazione saranno presto di approfondimento nella competente commissione consiliare.

7. Ho più volte fatto riferimento alla necessità per il consiglio di disporre di strumenti conoscitivi adeguati a valutare le diverse tipologie del lavoro giudiziario. Su questa strada qualche passo in avanti è stato fatto con il protocollo d'intesa con il Ministro per la pubblica amministrazione e con la costituzione avvenuta nel corso di quest'anno di un **ufficio statistico** il cui apporto si è già rivelato prezioso per l'elaborazione dei dati disponibili a supporto della settima commissione competente per l'organizzazione giudiziaria.

E' in corso lo **studio di analisi e progettazione** da parte del Politecnico dell'Università La Sapienza di Roma. 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 semidirettivi; 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 "cluster" di

magistrati comparabili fra loro, per tipologia del ruolo gestito, delle materia trattate, delle caratteristiche organizzative dell'ufficio.

8. Nell'anno appena trascorso l'attività costante e proficua svolta in **sede internazionale** dal Consiglio è stata largamente apprezzata ed ha consentito di restituire alla magistratura italiana una posizione di prestigio e di vertice all'interno della rete dei Consigli di Giustizia d'Europa, l'organismo noto con la sigla ENCJ.

Il riconoscimento del prestigio internazionale acquisito si riscontra anche nelle numerose, proficue relazioni bilaterali che dimostrano come gli altri paesi, con particolare riferimento a quelli che da tempi più recenti si sono affacciati alla realtà della Unione Europea od intendono in futuro farne parte, guardino con straordinario interesse al Consiglio superiore della magistratura quale modello di autogoverno della magistratura.

Non possono non segnalarsi, peraltro, a dimostrazione del respiro extraeuropeo dell'attività del Consiglio, gli accordi siglati anche con Paesi di diversa tradizione giuridica, in aree caratterizzate da notevoli tensioni politiche e sociali.

Possono citarsi l'accordo stipulato con l'Autorità Palestinese, destinato a favorire la formazione dei Magistrati di quel Paese così come l'accordo di collaborazione concluso con il Consiglio Superiore della Magistratura Iracheno. Da ultimo, deve, infine rammentarsi il trattato di cooperazione con la magistratura Afgana. Si tratta di accordi, spesso conclusi su sollecitazione di Paesi che guardano all'ordinamento giudiziario italiano come ad un prezioso modello. Tali accordi non rafforzano, peraltro, esclusivamente il prestigio della nostra Magistratura o del Consiglio Superiore, ma costituiscono un rilevante riconoscimento per tutto il nostro Paese ed alla sua cultura giuridica, ritenuta, evidentemente, un modello al quale ispirarsi.

9 . Voglio **concludere** questo intervento richiamando alcune considerazioni svolte dal Presidente Lupo nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte di Cassazione. Esse mi consentono di legare con un filo di continuità le brevi osservazioni che ho fatto sui punti della valutazione di professionalità, di selezione dei dirigenti, di formazione. Dopo aver ricordato gli aspetti di novità e di accresciuto potere della funzione svolta dai magistrati nel contesto determinato dall'integrazione dell'ordinamento italiano nell'Unione europea e nel sistema del consiglio d'Europa fondato sulla convenzione per la salvaguardia dei diritti umani, ne ha tratto conseguenze significative sul rafforzamento di doveri e responsabilità. Il ruolo svolto oggi dai giudici e dai pubblici ministeri richiede nei magistrati: *elevata qualificazione professionale, ricerca paziente e approfondimento serio di ogni questione, razionalità e ragionevolezza, costume di sobrietà e rigore professionale, scrupoloso rispetto delle competenze, tensione verso la ricerca della verità nelle*

rigorosa osservanza delle regole, massima attenzione alle ragioni degli altri, a cominciare dai più deboli che solo nella giustizia possono confidare.

A me pare che queste qualità costituiscano l'anima della professionalità dei magistrati da promuovere anche negli anni a venire.