



## MAGISTRATURA DEMOCRATICA

*Le sfide della modernità che attendono la magistratura sono ricche di complessità che possono inquietare e indurre alla chiusura corporativa oppure stimolare l'apertura al confronto dentro e fuori la corporazione.*

*Noi crediamo nella magistratura, nella sua capacità di auto-rigenerarsi e di dare risposte adeguate a quelle sfide.*

*Il metodo di politica giudiziaria che ci piacerebbe contrassegnasse il prossimo CSM crediamo debba essere il confronto tra plurali sensibilità che si riconoscono pari dignità di interlocuzione.*

*È con questo approccio - non più marcato dalla logica dell'appartenenza, ma dall'apertura al dialogo, alla ricerca di una sintesi alta tra le varie posizioni - che l'autogoverno potrà recuperare autorevolezza, trasmettendo fiducia, piuttosto che incutere timore, tra i magistrati.*

*Queste indicazioni programmatiche hanno l'ambizione di tracciare una linea di confronto, per una magistratura sempre più consapevole del suo ruolo e delle sue responsabilità che riconosca nel CSM la propria casa di vetro di cui andare orgogliosa.*

## **Rilanciare il ruolo costituzionale del CSM per difendere la giurisdizione e la tutela dei diritti**

La magistratura vive, ormai da alcuni anni, una profonda crisi di credibilità e di legittimazione, che riguarda **non solo il governo autonomo e l'associazionismo ma anche l'esercizio stesso della giurisdizione.**

La crisi va, quindi, affrontata innanzitutto nel lavoro quotidiano tenendo fermo l'impegno all'attuazione dei valori costituzionali ed essendo all'altezza di quella responsabilità professionale, culturale, sociale a cui tutti i magistrati sono chiamati. Su queste basi, la prossima consiliatura dovrà porsi quale compito prioritario la ricostruzione di un **tessuto di fiducia** con la società.

A questo scopo, trasparenza e credibilità dell'azione del Consiglio devono essere rilanciate, per rendere evidente ai cittadini che CSM non si occupa solo di nomine e che ogni decisione inerente le attribuzioni consiliari ha una diretta ricaduta sull'efficace esercizio della giurisdizione sia rispetto al controllo di legalità, sia rispetto alla tutela dei diritti e delle garanzie. Trasparenza e credibilità devono poi essere rilanciate anche di fronte ai magistrati, se è vero che la disaffezione all'Istituzione determinata dalle note degenerazioni, ha indotto molti magistrati a pensare che il ruolo del CSM possa essere ridotto alla stregua di un "ufficio del personale", sulla base dell'assunto che "tanto si tratta solo di applicare tecnicamente norme".

La leva per il rilancio della credibilità dell'istituzione consiliare non può essere la restrizione dei suoi ambiti di discrezionalità nelle attribuzioni di competenza.

Il governo autonomo o è fondato sulla discrezionalità o non è. La sfida è nell'esercizio trasparente e leggibile delle sue attribuzioni, **di fronte alla comunità dei magistrati e di fronte ai cittadini**, nella pubblica piena *rendicontabilità* di tutte le sue decisioni.

### **Un Consiglio che guarda fuori: autogoverno e giurisdizione**

La giurisdizione amministra diritti declinati secondo i valori costituzionali e in questo senso non è neutrale. In questo frangente storico, il concreto invero dei diritti, inclusi quelli fondamentali, è sottoposto ad attacchi concentrici, volti a una netta regressione della loro estensione.

In questo senso agiscono anche le iniziative che determinano un deciso depotenziamento dei sistemi di autogoverno.

Occorre quindi un CSM forte e conscio della sua funzione di **proteggere il servizio giurisdizionale** inteso come effettiva possibilità, per i magistrati requirenti e giudicanti, di dare attuazione ai diritti.

E di proteggere in modo strenuo, in quanto strumentale al servizio dei diritti, la nostra indipendenza dalla politica. Un CSM che - guardando sempre e solo ai valori guida espressi dalla nostra Costituzione - faccia **un uso estremamente consapevole di tutte le sue funzioni** (si pensi a quelle politicamente più delicate come le pratiche a tutela, i pareri in ordine alle riforme, e da ultimo la regolamentazione di attuazione sulla riforma della giustizia appena approvata) e di tutte le sue articolazioni.

## Il nucleo della crisi: la questione morale

La questione morale è il nucleo della profonda crisi che la magistratura attraversa. Occorre ricostruire un'etica condivisa che rimetta sui giusti binari il rapporto fra “amministratori” e “amministrati”, ma anche rimettere al centro della politica giudiziaria del prossimo autogoverno il modello di magistratura disegnata dal Costituente sul presupposto della **pari dignità delle funzioni**.

In questo senso, è necessario restituire agli incarichi direttivi e semi-direttivi il loro ruolo di servizio, funzionale a una competente e adeguata organizzazione delle risorse, piuttosto che essere considerati un obiettivo in relazione al quale progettare la carriera, strumentalizzando a quello scopo scelte, comportamenti e disponibilità.

All'interno del CSM occorre **recuperare il senso autentico della rappresentanza** e i gruppi devono tornare ad essere luoghi di elaborazione culturale: la crisi che abbiamo vissuto interroga anche l'associazionismo giudiziario ed il modo in cui lo si pratica. Intendiamo combattere la logica dei potentati elettorali e dei gruppi clientelari, che hanno condizionato anche le scelte dei candidati al CSM e troppo spesso la sua gestione, svuotando la democrazia interna ai gruppi.

Questione morale significa, anche, consapevolezza del proprio ruolo e delle proprie funzioni; significa **declinare nel quotidiano i principi di imparzialità, autonomia e indipendenza**, quali precondizioni per l'esercizio della nostra funzione e del nostro agire e così tenere la barra dritta sui principi e sui valori che ispirano le nostre scelte ed i nostri comportamenti, perché il fine non giustifica mai i mezzi.

## Formazione e legittimazione democratica

Il giudice si trova oggi al centro di un sistema molto complesso e articolato di tutele, previste da disposizioni che, sempre più spesso, contengono precetti espressi in clausole generali o norme aperte. Per questa ragione l'opera del CSM, di indirizzo e vigilanza sull'attività della Scuola della Magistratura, deve essere svolta avendo ben presente quanto la formazione contribuisca a dare sostanza alla soggezione dei giudici solo alla legge, consentendo al giudice interprete di essere mediatore anche tra leggi vecchie e fatti nuovi e di riconoscere nei **cambiamenti della società** il volto nuovo dei diritti. L'attività del CSM deve essere allora diretta a costruire nella magistratura una **cultura delle complessità** (degli ordinamenti, dei saperi) e a **contrastarne i processi di burocratizzazione** e con essi le logiche che vogliono ridurre la professionalità a pura tecnica e a mera efficienza produttiva.

Occorre promuovere tra i colleghi la consapevolezza istituzionale e del ruolo, favorendo anche la conoscenza della storia della Magistratura e delle sue interazioni con le altre Istituzioni, lo studio della cultura ordinamentale e del governo autonomo, le riflessioni intorno all'etica non come mero studio di regole deontologiche ma come confronto sui comportamenti concreti: per curare **oltre al sapere e al saper fare, il saper essere** del ruolo.

## Le valutazioni di professionalità come nodo essenziale della riforma dell'ordinamento: la giurisdizione non è statistica

Non può che esprimersi forte preoccupazione per i contenuti complessivi della delega in tema di riforma del sistema delle valutazioni di professionalità. L'indirizzo legislativo spinge essenzialmente verso **rigidi controlli di efficienza statistica** (raggiungimento degli obiettivi fissati nei programmi di gestione) e, attraverso la parola d'ordine del 'rigore', tende a realizzare un vero e proprio monitoraggio della 'tenuta' di iniziative o decisioni nelle fasi posteriori del procedimento o del giudizio. Al contempo, il rapporto favorevole del capo dell'ufficio può dar luogo alla semplificazione della procedura di verifica.

È evidente il rischio di **svuotamento del ruolo costituzionale della magistratura**, impegnata – in prospettiva – più a difendere se stessa (in mera chiave **aziendalista e conformista**) che a garantire il contraddittorio tra le parti, l'accertamento imparziale dei fatti controversi e i diritti dei cittadini.

Un magistrato timoroso e indotto a conformarsi al precedente giurisprudenziale, tradendo così l'essenza della nostra funzione, la lettura della norma alla luce dei principi costituzionali e delle corti europee, della società in continua evoluzione e della crescente domanda di tutela di diritti.

Le fonti di conoscenza per le valutazioni di professionalità dovranno rispecchiare la complessità del nostro lavoro: il dato statistico da utilizzare, non può essere grezzo ma dovrà essere necessariamente essere un dato disaggregato, così da far emergere le caratteristiche del magistrato in valutazione, anche grazie al contributo conoscitivo che viene dall'interlocuzione con gli attori della giurisdizione, compresa l'avvocatura, nel rispetto dei reciproci ruoli e nella prospettiva del buon funzionamento della giustizia a servizio del cittadino.

### Genere e magistratura

Una delle trasformazioni più visibili dell'ordine giudiziario è stata la sua progressiva femminilizzazione. Oggi le donne sono più della metà dei magistrati in servizio.

Siamo tuttavia ben lontani da un simile rapporto tra i generi ove si guardi al numero delle donne e degli uomini che hanno incarichi direttivi e semidirettivi: i dati mostrano infatti la permanenza di consistenti svantaggi (una sorta di inclusione segregante) anche in un rapporto di lavoro robustamente garantito dallo statuto costituzionale della magistratura e per quanto l'accesso a mezzo della selezione tecnica del pubblico concorso sia certamente il più idoneo a consentire parità di accesso alle donne.

Le ragioni di questa ancora significativa **differenza nella presenza femminile** nei ruoli direttivi della magistratura sono probabilmente diverse e su alcune poco può incidere il lavoro del Consiglio. Tuttavia, deve riconoscersi che la pressione dei fattori extralavorativi non è ancora ostacolata efficacemente dalle misure organizzative apprestate dall'autogoverno, che spesso non riescono a evitare che regole uguali per tutti pongano le donne in una condizione di particolare svantaggio.

Per questo il Consiglio dovrà in primo luogo vigilare a che sia assicurata piena dignità tabellare alle previsioni delle circolari in materia di **benessere organizzativo**: dovrà essere cioè verificata, dal Consiglio e prima ancora dai Consigli giudiziari, che nelle tabelle siano inserite non generiche mozioni degli affetti ma effettive misure organizzative dirette a garantire alle lavoratrici madri, e in genere ai magistrati e alle magistrato che svolgano lavori di cura, un'effettiva parità di trattamento.

La concreta situazione delle donne, che ogni statistica attesta essere mediamente meno disponibili alla mobilità, particolarmente in alcune fasi delle loro vite, e in genere gli impegni di cura, non dovrebbero essere trascurati al momento dell'individuazione dei titoli utili ai fini dell'accesso agli incarichi direttivi o di quelli di preferenza nella mobilità verso talune funzioni.

Come pure l'obiettivo del raggiungimento di una reale parità di occasioni per le donne dovrebbe essere considerato tra gli indubitabili vantaggi di una **temporaneità effettiva degli incarichi direttivi**.

## **Autogoverno, organizzazione e dirigenza degli uffici giudiziari**

L'autogoverno deve tornare ad assumere un ruolo centrale sul terreno dell'organizzazione degli uffici giudiziari.

Ciò significa:

recupero di un'autentica, **autorevole interlocuzione del CSM con il Ministero della Giustizia** in ordine ai criteri di allocazione delle risorse, derivanti dai progetti di attuazione del PNRR, al fine di restituire all'autogoverno un ruolo centrale nelle scelte di politica giudiziaria che, altrimenti, restano – di fatto – appannaggio dell'organo politico, con la concreta messa in crisi del principio costituzionale di separazione dei poteri;

**superamento dell'approccio meramente statistico** e valorizzazione degli obiettivi di qualità;

centralità dei criteri di priorità e degli obiettivi qualitativi, in grado di **coinvolgere tutti i magistrati dell'ufficio giudiziario**, nel delineare il progetto organizzativo dell'ufficio;

passaggio da una valutazione di *performance* individuale a **obiettivi collettivi dell'ufficio complessivamente considerato**;

legittimazione democratica, indipendenza e responsabilità: dar conto alla collettività degli obiettivi perseguiti, delle risorse impiegate e dei risultati raggiunti;

diffusione delle linee interpretative, nel rispetto di criteri di trasparenza e comprensibilità e del pluralismo ideale e culturale della magistratura;

scelta e formazione dei dirigenti e **modello culturale della magistratura "orizzontale"**;

**il dirigente deve avere profonda consapevolezza della complessità delle forme della giurisdizione** e delle sue ricadute sull'organizzazione degli uffici, della necessità di segnare e attivare percorsi collettivi e partecipativi.

## **La mobilità orizzontale, gli organici, le condizioni di lavoro**

Il differimento al 2021 del concorso fissato per il 2020 e i suoi esiti insoddisfacenti per la copertura dei posti avranno riflessi importanti sulla mobilità orizzontale.

Occorre trovare **un punto di equilibrio** tra le **aspettative** dei colleghi che, dopo aver maturato la legittimazione, intendono trasferirsi e l'esigenza di non determinare scoperture negli uffici meno ambiti in assenza di nuovi MOT con funzioni nel prossimo periodo.

A questo scopo è necessario:

esercitare le necessarie pressioni sul Ministero per la ri-determinazione delle sedi disagiate (l'ultimo bollettino per queste sedi è del 2019);

agire sul terreno dell'individuazione delle sedi a copertura necessaria, di competenza del Consiglio e sulla frequenza e periodicità dei bollettini per i tramutamenti ordinari;

prevedere facilitazioni nei tramutamenti successivi, per favorire la permanenza nelle sedi richieste oltre il periodo di legittimazione.

L'azione va, poi, completata preoccupandosi per un verso di migliorare le condizioni di lavoro dei magistrati più giovani e più esposti ad applicazioni o tramutamenti d'ufficio, per altro verso di garantire la copertura minima necessaria degli organi degli uffici di secondo grado più esposti alla mobilità in uscita.

È necessario, infine, ridefinire i criteri di individuazione degli uffici giudiziari interessati dagli incentivi alla permanenza e valorizzare l'indice di ricambio dei magistrati in servizio, anche alla luce dell'entità del *turnover* rispetto all'organico complessivo dell'ufficio.

## **Innovazione tecnologica e giustizia digitale**

Il PNRR approvato dalla UE e dal Governo ha impresso una forte accelerazione alla trasformazione digitale del processo con la finalità di **rendere i servizi della Giustizia più evoluti e sostenibili**, attraverso una rapida e diffusa accessibilità a informazioni, dati e documenti.

Il digitale non sarà solo il nuovo supporto grafico del processo di domani, ma alimenterà la capacità informativa e di analisi attraverso la creazione di un serbatoio di dati, il c d. *Data lake Giustizia*.

Questo tipo di innovazione, oltre a garantire un servizio giustizia trasparente, può consentire una migliore comprensione della sedimentazione degli orientamenti giurisprudenziali in funzione disincentivante del contenzioso, conseguente alla prevedibilità delle interpretazioni generali delle norme.

Ma accanto a questo valore positivo, si annida il **rischio connesso all'ambizione economicista** che pretende la prevedibilità non del diritto, ma della singola decisione.

È il tema della cd. giustizia “predittiva” che sulla base di un trattamento informatico dei *big data* giudiziari, regolato da un algoritmo, **consentirebbe** di pronosticare in anticipo gli esiti di uno specifico caso.

L'implementazione delle dotazioni informatiche hardware (macchine, server, rete) e software (applicativi e registri) segna, invece, il passo e risente di un lungo periodo di stasi a causa di investimenti ridotti e di una **pianificazione incerta e approssimativa**.

Sia la programmazione del trattamento informatico dei dati (la regola dell'algoritmo) che la efficiente e omogenea distribuzione delle risorse comportano evidenti ricadute in ordine all'autonomia e all'indipendenza del giudice.

Il CSM, fino ad oggi estraneo sia al piano di digitalizzazione che alla pianificazione delle dotazioni, di fronte a questo nuovo scenario deve farsi carico del ruolo di **garante costituzionale del processo innovativo**: da un lato la digitalizzazione, come strumento per una giustizia trasparente ed efficiente, deve essere promossa e sviluppata in modo uniforme sul territorio; dall'altro l'innovazione non deve erodere la funzione interpretativa del giudice chiamato all'applicazione costituzionalmente orientata della legge al caso concreto, funzione non surrogabile da un calcolo o da una funzione statistica.

## La crisi dell'appello

La causa di improcedibilità introdotta dalla riforma del processo penale **rischia di abbattersi sugli Uffici giudiziari di secondo grado e di travolgerli**, tanto più che il giudice d'appello non ha nessuna possibilità di controllo sul termine di decorrenza iniziale, legato alla maggiore o minore celerità degli adempimenti da svolgere nella fase precedente.

In assenza di un **potenziamento strutturale degli uffici di secondo grado** (giudici, personale amministrativo, aule, dotazioni informatiche, eccetera) è concreto il rischio che molti procedimenti per reati gravi e complessi non siano portati a termine.

Il nuovo CSM dovrà prestare particolare attenzione alla funzionalità degli Uffici di secondo grado e al celere espletamento degli incombeni della fase precedente successivi alla sentenza, riprendendo nel contempo a interrogarsi su soluzioni che possano rendere effettiva la risposta di giustizia, anche spingendo per un dialogo e per la **collaborazione** tra i vari uffici nel comune obiettivo della effettività ed efficacia delle decisioni giudiziarie.

## Il Pubblico Ministero: le questioni organizzative sono questioni culturali

È l'Ufficio su cui si concentrano le attenzioni mediatiche e anche quelle di chi ambisce ad influenzare la discrezionalità tecnica, insita nelle scelte investigative e di gestione dei singoli fascicoli.

Per un verso, è, perciò, necessario ridurre gli spazi di indebita interferenza (sia quelli diretti, sia quelli indiretti che sono anche i più insidiosi) del Procuratore sulle scelte dei Sostituti; per altro verso, è necessario che il primo eserciti gli strumenti di controllo per **un esercizio uniforme, trasparente e responsabile dell'azione penale e di quella cautelare** da parte dei singoli Sostituti, garanzia sostanziale della parità dei cittadini di fronte alla legge.

È il CSM che deve indicare -anche rinforzando la cultura tabellare- il migliore punto di equilibrio fra il rispetto della struttura orizzontale dei rapporti tra i magistrati, e la necessità di garantire un esercizio dell'azione penale uniforme e coerente con i principi del giusto processo.