

QUESITI

DANIELA CAVALLINI

Linee guida e *best practices* in materia organizzativa e processuale: le nuove frontiere del Csm

Negli ultimi anni il Csm si è dedicato alla definizione e diffusione di linee guida e buone prassi a supporto della funzionalità degli uffici giudiziari. L'interesse del Csm per questi nuovi strumenti ha diverse finalità, meritevoli di considerazione, ma pone anche vari interrogativi sul ruolo assunto dall'organo di governo della magistratura. L'ampliamento delle competenze del Csm in materia di innovazione e organizzazione, infatti, non solo rende più incerto il confine con le attribuzioni del Ministero della giustizia ma porta anche il Csm a confrontarsi direttamente con istituti e tematiche prettamente processuali. Tutto ciò induce a ritenere che sia in atto una vera e propria trasformazione del ruolo del Csm verso un nuovo modello di organo di governo della magistratura, con una serie di implicazioni sul piano ordinamentale e costituzionale. L'articolo cerca di mettere in luce questa trasformazione e le principali conseguenze che ne derivano.

Guidelines and best practices in organizational and procedural matters: the new role of the Superior council of the magistracy.

The Superior council of the magistracy has recently taken new actions to promote the implementation of guidelines and best practices in the justice system. Its main purpose is to improve the functioning of judicial and prosecutorial offices. At the same time, however, the Council is broadening its functions far beyond its institutional competences. The new managerial role of the Council not only impacts the governance of the judiciary, but it also has important consequences on the political and constitutional system. The current article analyses this transformation and the main challenges connected thereto.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Obiettivi del Csm. - 3. Il metodo di lavoro basato sull'interlocuzione con gli uffici. - 4. Alcuni ambiti di intervento del Csm. - 5. Le buone prassi in materia di innovazione e organizzazione giudiziaria. - 6. Rilievi conclusivi: la progressiva trasformazione del Csm.

1. *Introduzione.* Uno degli ambiti in cui il Csm ha di recente intensificato la propria attività riguarda la definizione di linee guida e buone prassi a supporto delle attività degli uffici giudiziari, in numerosissimi settori concernenti la giustizia civile e penale. Si tratta di attività che generalmente fanno capo alla settima commissione referente, competente in materia di organizzazione degli uffici giudiziari.

Nel solo periodo 2016-2018 il Csm ha emanato linee guida in materia di: rapporti tra uffici giudicanti e requirenti (2016), esame preliminare delle impugnazioni e sinteticità degli atti (2017), esecuzione immobiliare e istituzione dell'Osservatorio permanente per l'efficienza delle procedure esecutive e l'attuazione delle buone prassi (2017), selezione dei consulenti nei procedimenti di responsabilità sanitaria (2017), procedimenti di protezione internazionale (2017), banca dati della giurisprudenza di merito (2017), procedimen-

ti riguardanti la violenza di genere (2018). Le buone prassi si sono sviluppate in un ambito ancora più vasto, di cui è difficile fornire una sintesi adeguata, spaziando, ad es., dal processo civile telematico all'ufficio del processo, dai tavoli per la giustizia al bilancio sociale, dai protocolli per le indagini preliminari alle intercettazioni (v. oltre).

Linee guida e buone prassi sono variamente collegate tra loro. Nella maggior parte dei casi le linee guida promuovono la diffusione di soluzioni organizzative che recepiscono delle prassi virtuose già in uso in alcuni uffici giudiziari, esse dunque si basano sulle buone prassi e ne promuovono la diffusione sul territorio nazionale. Nell'ambito di questa sua nuova funzione, il Csm è entrato in diretto contatto con il lavoro degli uffici giudiziari, somministrando questionari ai magistrati, intervistando i dirigenti degli uffici, monitorando le attività e i metodi di lavoro, promuovendo incontri di formazione.

L'attenzione alle linee guida e alle buone prassi è, in realtà, un aspetto particolare di un processo più ampio di modernizzazione e rinnovamento che ha coinvolto l'amministrazione della giustizia negli ultimi decenni. Il perdurare della crisi della giustizia ha ulteriormente rafforzato la convinzione che il recupero di efficienza e produttività degli uffici giudiziari, e del sistema nel suo complesso, non può che passare anche attraverso l'analisi del funzionamento concreto dell'ufficio e il miglioramento dell'organizzazione del lavoro¹. Particolare attenzione è stata dunque dedicata agli aspetti organizzativi e all'utilizzo di buone prassi per migliorarne il funzionamento². Già a partire dagli anni 2000 sono sorte alcune iniziative e sperimentazioni a livello locale, grazie anche ad alcune figure carismatiche di magistrati dirigenti che hanno assunto un ruolo proattivo³. Ma è soprattutto dal 2006 che il nuovo messaggio si diffonde

¹ FABRI, *Amministrare la giustizia*, Bologna, 2006; ZAN, *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive*, in *Quad. giust. org.*, Coniug, 1, 2006; più di recente v. i contributi di: DI FEDERICO, *Il contributo del Csm alla crisi della giustizia*, in *Le novità in materia di Ordinamento giudiziario*, Bologna 2013, 5-59; SCIACCA-VERZELLONI-MICCOLI, *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Roma, 2013; RANA, *La governance della giustizia civile. Processo, organizzazione, diritti*, Roma, 2014; CASTELLI-LICCARDO-MELILLO-PIANA-VERZELLONI, *Giustizia, territori e governo dell'innovazione*, Roma, 2014; VECCHI, *La valutazione della performance negli uffici giudiziari come strumento di politica pubblica*, Milano, 2018.

² Anche a livello internazionale il ruolo delle *best practices* è stato valorizzato come efficace e concreto rimedio per migliorare il funzionamento della giustizia, v. ad es. FABRI-CONTINI, *Compendium of best practices on time management of judicial proceedings*, European Commission for the Efficiency of Justice (Cepej), 2006.

³ V. ad es. BARBUTO, *L'efficienza della giustizia passa da Strasburgo*, Roma, 2017; in questo libro la racconta la sua esperienza partendo dalle prime sperimentazioni presso il Tribunale di Torino nel 2001; v. anche VECCHI, *op. cit.*, 66 ss., che ricorda le iniziative promosse dal dott. Claudio Castelli presso il Tribunale di Milano e dal dott. Cuno Tarfusser presso la Procura della Repubblica di Bolzano.

a un livello più ampio, coinvolgendo il Csm e il Ministero della giustizia.

Il Csm, in particolare, inizia a occuparsi in modo più approfondito dei problemi di funzionalità del sistema giudiziario durante la decima consiliatura (2006-2010). Ciò avviene sia per effetto delle numerose denunce provenienti da organismi di rilievo, quali la Banca d'Italia e Confindustria, sui danni provocati ai cittadini e all'intera economia dai gravi ritardi nell'amministrazione della giustizia, sia, a livello interno, a causa delle continue, pressanti sollecitazioni in tal senso del Presidente Napolitano nel corso del suo lungo mandato⁴.

Il Ministero della giustizia, a sua volta, comincia a sviluppare nuove iniziative per migliorare la gestione e l'organizzazione dei servizi della giustizia. I tagli alle risorse finanziarie dovuti alla crisi economica, il blocco prolungato delle assunzioni e del *turn over* del personale amministrativo, avevano fatto perdere al Ministero il ruolo di principale interlocutore degli uffici giudiziari in campo di organizzazione e innovazione, con la conseguenza che molti uffici, ma anche settori dell'avvocatura, avevano cominciato a sviluppare iniziative autonome per far fronte alle esigenze organizzative e alle emergenze quotidiane⁵. Si era creato quindi un nuovo rapporto tra centro e periferia, in cui al depotenziamento del potere centrale (Ministero) aveva fatto seguito un ampliamento e un nuovo protagonismo delle iniziative locali (degli uffici giudiziari, talvolta con il coinvolgimento degli enti locali). Per cercare di recuperare la sua centralità, negli ultimi anni il Ministero si è fatto promotore di nuovi progetti organizzativi per il miglioramento della qualità del servizio, tra i quali emergono, ad es., il processo civile telematico, il progetto buone prassi, il *datawarehouse* della giustizia civile, il progetto Strasburgo-2, e altro ancora (v. oltre nel testo). In diversi settori, come si dirà meglio, l'azione del Ministero e quella del Csm si sono affiancate, creando talvolta delle sovrapposizioni.

L'obiettivo di questo articolo è quello di illustrare l'espansione dell'interesse del Csm verso nuovi ambiti e strumenti (linee guida e buone prassi) a supporto della funzionalità degli uffici giudiziari. Tale espansione persegue diverse finalità sicuramente meritevoli e apprezzabili, in quanto volte a soddisfare esigenze concrete degli uffici. Essa, tuttavia, pone anche una serie di dubbi circostanziati sul ruolo assunto dal Csm e sull'efficacia della sua azione.

In primo luogo, non è possibile verificare in concreto il reale impatto, e quin-

⁴ A riguardo v. DI FEDERICO, *Da Saragat a Napolitano. Il difficile rapporto tra Presidente della Repubblica e Consiglio superiore della magistratura*, Milano, 2017, 74-112.

⁵ MELILLO, *Le prospettive dell'innovazione*, in CASTELLI-LICCARDO-MELILLO-PIANA-VERZELLONI, *Giustizia, territori e governo dell'innovazione*, cit.

di l'efficacia, degli interventi compiuti dal Csm, al di là di quanto affermato nelle sue stesse delibere. Avendo un raggio d'azione così vasto, è estremamente difficile riuscire a raccogliere informazioni esaustive sul se e sul modo in cui i vari interventi sono stati concretamente implementati negli uffici giudiziari. Manca dunque un riscontro empirico sulla reale efficacia delle misure proposte dal Csm.

In secondo luogo, l'azione del Csm va a toccare il tema dei rapporti istituzionali e rende molto incerto il confine tra le attribuzioni dei due organi che si occupano della *governance* del sistema giudiziario (Csm e Ministero della giustizia). Tale confine, si potrebbe dire, non è più chiaramente individuabile e diventa ancor più evanescente di quanto non lo fosse già in passato. La "leale collaborazione" derivante dalla lettura congiunta degli art. 105 e 110 Cost. (con tutte le incertezze collegate a tale termine), la particolare struttura del Ministero della giustizia, che vede molte posizioni di vertice ricoperte da magistrati (che di regola sono anche coloro che partecipano ai comitati paritetici) e il potenziamento dell'azione del Csm come "vertice organizzativo della magistratura" creano non poche difficoltà nel tracciare una ripartizione delle competenze tra i due organi, con importanti ripercussioni anche sul principio di separazione dei poteri dello Stato.

In terzo luogo, l'ampliamento delle competenze in materia organizzativa porta il Csm, in diverse occasioni, a confrontarsi direttamente con istituti e tematiche prettamente processuali, e quindi riservate alla legge. L'analisi del contenuto di alcune linee guida (a cui è dedicato un par. di questo scritto), pur non entrando nel merito dei vari istituti processuali e del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, mette ben in evidenza questo aspetto e il sottile confine che esiste tra le norme di tipo organizzativo e quelle processuali. Confine che il Csm non sembra tenere nella dovuta considerazione.

Tutto ciò premesso, il presente articolo è strutturato nel seguente modo: i primi paragrafi sono dedicati agli obiettivi perseguiti dal Csm (par. 2) e al metodo di lavoro adottato (par. 3), entrambi basati su un nuovo concetto, quello dell'interlocuzione con gli uffici giudiziari. I paragrafi successivi descrivono alcune linee guida e buone prassi adottate dal Csm (parr. 4 e 5), distinguendo i vari ambiti di intervento e facendo riferimento alle ragioni che hanno accompagnato, di volta in volta, la loro adozione. L'ultimo paragrafo cerca di mettere in luce la trasformazione - che è in atto - del ruolo del Csm verso un nuovo modello di organo di governo della magistratura e le possibili implicazioni sul piano ordinamentale e costituzionale.

2. *Obiettivi del Csm.* La finalità generale che il Csm intende perseguire è quella di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario in una serie di ambiti di particolare rilevanza. Le ragioni per cui il Csm individua un determinato ambito di intervento come meritevole di attenzione sono desumibili dalle singole delibere e variano da settore a settore, in considerazione, ad es., dell'aumento e della recrudescenza dei reati di violenza di genere (v. le linee guida sui procedimenti in materia di violenza di genere) o perché, secondo i dati statistici, la fase di impugnazione è particolarmente critica per l'accumularsi di ritardi nei procedimenti (v. le linee guida sull'esame preliminare delle impugnazioni).

La ragione principale però risiede nel nuovo ruolo che il Csm si riserva quale veicolo di promozione e diffusione, a livello nazionale, di una serie di prassi virtuose tratte dalle esperienze locali e appositamente selezionate dal Csm stesso. Il Csm si identifica come il "motore propulsivo" di tutte quelle buone prassi che, senza interferire sul contenuto degli atti giudiziari e giurisdizionali, "possano fungere da modelli organizzativi efficienti, in grado di assicurare la migliore qualità e tempestività del risultato"⁶. Così facendo, il Csm intende superare uno dei maggiori ostacoli all'implementazione delle prassi virtuose e cioè il localismo, e quindi il rischio che esse restino confinate a territori circoscritti e dipendano esclusivamente dall'iniziativa di singoli magistrati (ad es. il dirigente dell'ufficio), senza mai raggiungere una diffusione uniforme sul territorio nazionale. Il Consiglio dichiara di muoversi esclusivamente sul piano organizzativo, ma non poche sono, in realtà, le implicazioni anche sul piano ordinamentale e processuale. Emblematica, ad es., è la delibera in materia di esame preliminare delle impugnazioni che arriva a suggerire l'adozione di un "filtro" in appello in materia penale, nonostante non vi sia alcuna previsione legislativa che lo contempli espressamente (v. oltre).

Tra gli altri obiettivi perseguiti, come si vedrà meglio in seguito, figurano: l'attuazione dei valori costituzionali, l'uniforme applicazione della legge, la promozione della specializzazione, il maggiore coinvolgimento degli uffici giudiziari e di soggetti esterni (come avvocati o altri professionisti, a vario titolo interessati al buon funzionamento della giustizia), la maggiore attenzione alla visione d'insieme di uffici giudicanti e requirenti.

⁶ Csm, delibera 5 luglio 2017, Linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni e modalità stilistiche della redazione dei provvedimenti. Il Csm si definisce un "volano di cambiamento" per aver trasformato le buone prassi da iniziative di base a modello istituzionale, fornendo ad esse un riferimento istituzionale stabile e strutturato, v. anche <https://www.csm.it/web/csm-internet/il-progetto-buone-prassi/ruolo-del-csm>.

3. *Il metodo di lavoro basato sull'interlocuzione con gli uffici.*

Il metodo di lavoro adottato dal Csm è basato sul confronto e il coinvolgimento degli uffici giudiziari, partendo dal monitoraggio dei diversi contesti territoriali per giungere a individuare le soluzioni migliori da promuovere come linee guida.

Un esempio è fornito proprio dalla delibera riguardante i procedimenti in materia di violenza di genere. Attraverso uno specifico monitoraggio è stato analizzato l'assetto organizzativo degli uffici giudiziari al fine di verificare la presenza di gruppi o sezioni specializzate, protocolli con organismi esterni, strumenti e prassi volti a ridurre i tempi di trattazione di tali procedimenti⁷. I dati così acquisiti sono stati elaborati dall'ufficio statistico del Csm. In questo modo, gli uffici sono stati coinvolti nella "fase ascendente" di formazione delle linee guida, che ha permesso di fare emergere le esperienze positive da valorizzare come prassi virtuose.

Una spiegazione più approfondita è fornita nella seduta consiliare del 9 maggio 2018. Secondo il Csm, gli interventi promossi non sono da considerarsi un'interferenza nell'attività degli uffici, bensì un contributo prezioso e un ausilio in materia di cultura organizzativa. Il Csm, attraverso questo metodo nuovo ed emblematico, compie un passo ulteriore in riferimento ai temi dell'organizzazione giudiziaria, "superando il timore di introdursi in ambiti esclusivamente di pertinenza della giurisdizione". In particolare, da una visione meramente ricognitiva delle buone prassi operata fino al 2014 si è passati al "collegamento logico, culturale e operativo tra buone prassi e linee guida nell'ambito di settori nevralgici meritevoli di un intervento consiliare"⁸. L'intervento del Consiglio trova giustificazione anche nei richiami alla normazione primaria e secondaria che evidenziano la necessità di una specializzazione dei magistrati chiamati a occuparsi di certe aree della giurisdizione. Oltre a ciò, l'attivazione di sinergie interne ed esterne alla giurisdizione si basa sul presupposto che gli uffici giudiziari si muovono all'interno di relazioni con diversi soggetti. Ciò richiede "una visione plurale delle tematiche organizzative, superando l'autoreferenzialità della magistratura e del singolo magistrato"⁹.

⁷ Nel corso del 2017 il Csm ha effettuato una serie di audizioni/consultazioni e ha sottoposto agli uffici dei questionari per analizzare le diverse realtà territoriali; Csm, delibera 9 maggio 2018, Linee guida in materia di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica.

⁸ Csm, verbale 9 maggio 2018, seduta antimeridiana, 264 s.

⁹ *Ibidem*. Viene ricordato, ad es., che a Chiavari è stato inaugurato il primo sportello di prossimità per l'integrazione delle funzioni di giustizia con i servizi sociali e sociosanitari, che rappresenta un ulteriore

Il dibattito sul tema dell'organizzazione, proseguono i consiglieri del Csm, che coinvolge sul piano costituzionale sia il Csm sia il Ministro della giustizia, deve portare a una maggiore collaborazione e a un cambio di mentalità, anche attraverso una diversa impostazione della formazione dei magistrati, in collaborazione con la Scuola superiore della magistratura¹⁰. Parallelamente, è necessario salvaguardare l'indipendenza della giurisdizione: l'azione del Csm, infatti, ha lo scopo di predisporre degli strumenti di *soft law* che non hanno alcun carattere vincolante. Non deve quindi essere vista “come un'ulteriore imposizione di regole, bensì come un meccanismo per attivare dei percorsi di innovazione organizzativa e culturale. Il corto circuito potrebbe verificarsi solo a séguito dell'eventuale indicazione di troppe priorità”¹¹. Lo strumento delle linee guida, in definitiva, deve essere servente rispetto a una migliore qualità della giurisdizione, ma non deve intaccare l'indipendenza delle scelte valutative e l'autonomia organizzativa dei capi degli uffici.

Un riferimento specifico al dialogo e al confronto è contenuto anche nella risoluzione sui criteri di selezione dei consulenti nei procedimenti concernenti la responsabilità sanitaria, materia oggetto di una recente riforma legislativa¹². La settima commissione del Csm ha svolto un'ampia attività istruttoria, sia disponendo varie audizioni di rappresentanti della categoria dei medici e chirurghi, sia promuovendo la costituzione di un gruppo di lavoro formato da magistrati, rappresentanti del Cnf e rappresentanti della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri. All'esito dell'istruttoria sono state definite e condivise delle indicazioni operative da recepire in un protocollo di intesa, il cui obiettivo finale è quello di armonizzare la procedura per la formazione e revisione degli albi dei consulenti¹³.

Tale metodo viene definito innovativo, poiché basato sull'apertura verso la società e l'interlocuzione con i professionisti, a beneficio della qualità della risposta giudiziaria. Esso costituisce un modello che potrà riprodursi in futuro anche per altre categorie professionali. Ciò è dimostrato dal fatto, ribadisce il Csm, che i primi a mostrare interesse per la certificazione delle perizie sono

passo avanti verso la realizzazione di un sistema efficiente, rapido e vicino ai cittadini.

¹⁰ In principio, viene precisato, ci sono state resistenze culturali legate a un vecchio modo di intendere l'organizzazione; per il futuro, invece, “tutti devono assumersi la responsabilità di difendere la qualificante azione consiliare, anche in occasione di dibattiti pubblici”; Csm, verbale 9 maggio 2018, seduta anti-meridiana, 264 s.

¹¹ Csm, verbale 9 maggio 2018, seduta pomeridiana, 38.

¹² Csm, 25 ottobre 2017, Risoluzione in ordine ai criteri per la selezione dei consulenti nei provvedimenti concernenti la responsabilità sanitaria.

¹³ Ivi, par. 3. Spetterà poi alle parti promuovere protocolli a livello locale in conformità al protocollo generale.

stati i medici stessi. Viene quindi rimarcata l'importanza del ruolo del Csm "nel dare supporto organizzativo agli uffici in questa materia", proprio perché gli albi sono disapplicati e i giudici sono impossibilitati a fornire una risposta adeguata. Il Consiglio, quindi, ha agito per garantire l'uniforme applicazione della normativa su tutto il territorio e, mediante il coinvolgimento della Scuola superiore, per promuovere una specifica attività formativa su questi temi.

Come sottolineato da alcuni consiglieri, il Csm è intervenuto "su una serie di versanti, rispetto ai quali era inimmaginabile che lo stesso potesse svolgere da supporto alla giurisdizione", compiendo una vera propria "svolta culturale". La settima commissione, in particolare, ha intuito che il Csm "può svolgere un ruolo dinamico nel costruire dei percorsi, rispetto ai quali l'auto-organizzazione dell'ufficio trova delle agevolazioni"¹⁴.

Dalle delibere sopra citate, ma anche da altre delibere che verranno menzionate successivamente, emerge dunque un nuovo modo di procedere del Csm, basato sull'interlocuzione con gli uffici e con soggetti esterni. I passaggi sembrano essere i seguenti: partendo dal monitoraggio delle prassi in uso nelle varie realtà territoriali vengono identificate le prassi migliori che possono essere di supporto a tutti i magistrati; l'istruttoria può anche prevedere incontri con soggetti specifici (ad. es. i dirigenti degli uffici o i rappresentanti delle categorie professionali interessate); le prassi così individuate vengono tradotte in linee guida da diffondere su tutto il territorio nazionale, in modo da renderne il più omogenea possibile l'applicazione; per facilitare ciò, viene organizzata una formazione specifica sul contenuto delle linee guida, in collaborazione con la Scuola della magistratura. La fase successiva di vigilanza/monitoraggio sull'applicazione delle linee guida è affidata al Csm o ad altro organismo specifico¹⁵.

4. *Alcuni ambiti di intervento del Csm.*

Come anticipato in premessa, negli ultimi anni il Csm ha elaborato linee gui-

¹⁴ Csm, verbale 25 ottobre 2017, seduta pomeridiana, 294; v. in particolare 292-295.

¹⁵ Come ad es. l'Osservatorio permanente per l'efficienza delle procedure esecutive e l'attuazione delle buone prassi (v. le "linee guida funzionali alla diffusione delle buone prassi nel settore delle esecuzioni immobiliari", delibera 11 ottobre 2017). L'Osservatorio è istituito presso la settima commissione del Csm ed è composto da magistrati con elevata esperienza nel settore. Svolge funzioni di monitoraggio dei processi esecutivi e della loro durata; può formulare proposte per superare le criticità riscontrate nel processo di esecuzione e per l'implementazione del processo esecutivo telematico, anche a supporto delle buone prassi; può stimolare l'intervento consulenziale su tematiche di interesse generale attinenti al settore di riferimento e favorire l'interazione tra il Csm e il Ministero della giustizia sul piano dell'elaborazione dei dati statistici; riferisce al Csm sul grado di attuazione delle buone prassi nei singoli distretti giudiziari di corte d'appello.

da in una varietà di settori riguardanti la giustizia civile e penale. In questo paragrafo viene fornita una sintesi di alcune linee guida, dei loro obiettivi e del contesto di riferimento, distinguendo tra i diversi ambiti di intervento (filtro in appello e sinteticità degli atti; violenza di genere; criteri per la nomina dei consulenti; protezione internazionale). Si è deciso di tralasciare le delibere che riguardano precipuamente l'organizzazione delle procure della Repubblica, poiché tale tema richiederebbe una trattazione specifica, e più approfondita, delle peculiarità dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici requisiti.

Filtro in appello e sinteticità degli atti.

L'obiettivo del Csm è quello di assicurare maggiore efficienza alla fase delle impugnazioni, fase molto critica ai fini della durata complessiva del processo. Da qui, la decisione di elaborare delle direttive di carattere generale sulla fase introduttiva del giudizio di secondo grado, nel settore penale e civile, partendo dalle esperienze positive maturate in alcune corti d'appello e promuovendo la diffusione delle migliori soluzioni organizzative¹⁶.

Nel settore civile l'istituto di riferimento è il c.d. filtro in appello e cioè un meccanismo processuale di inammissibilità incentrato sulla prognosi, formulata dal medesimo giudice competente per la trattazione della causa, che l'appello sia privo di una ragionevole probabilità di essere accolto¹⁷. A distanza di vari anni dall'introduzione del filtro in appello (2012), precisa il Csm, emerge un'applicazione non uniforme dell'istituto, anche a causa della mancanza di moduli o regole organizzative per lo svolgimento dell'esame preliminare dei fascicoli¹⁸.

Per favorire la diffusione e l'utilizzo sistematico del filtro in appello, il Csm propone sostanzialmente due modelli organizzativi.

Il primo si addice maggiormente agli uffici di piccole o medie dimensioni (corti di appello o tribunali in sede di appello), in cui è più facile assicurare un coordinamento interno e l'omogeneità delle procedure seguite dai singoli

¹⁶ Csm, delibera 5 luglio 2017, Linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni e modalità stilistiche della redazione dei provvedimenti.

¹⁷ Come noto, il filtro è stato introdotto dalla l. n. 83 del 2012 (conv. l. 134 del 2012) attraverso gli articoli di nuova formulazione 348-*bis*, 348-*ter* e 436-*bis*, c.p.c. V. anche Csm, delibera 19 dicembre 2012.

¹⁸ La tendenza generale è quella di separare, nel ruolo di udienza, la trattazione degli appelli definibili con l'ordinanza di inammissibilità da quelli suscettibili di definizione in via ordinaria con sentenza. Non di rado, poi, i difensori delle parti vengono invitati a precisare le conclusioni sulla eventuale sussistenza delle condizioni per la declaratoria di inammissibilità dell'appello, con conseguente rinvio ad altra udienza. Csm, delibera 5 luglio 2017, cit., par. 3.

magistrati. Esso prevede lo spoglio preventivo di tutti gli atti introduttivi delle impugnazioni da attribuire a tutti i giudici dell'ufficio, a rotazione o in via stabile con ripartizione per materia degli appelli secondo competenze tabellari interne. Al giudice incaricato dello spoglio possono essere assegnati ulteriori compiti valutativi come ad es. la classificazione del fascicolo secondo un percorso di trattazione prioritaria o ordinaria¹⁹; l'individuazione delle controversie per le quali appaia necessaria o opportuna la trattazione orale in udienza, l'individuazione degli indici di mediabilità ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 28 del 2010 (e succ. mod.) o delle impugnazioni di carattere seriale o commotate da questioni affini, per fissare quindi udienze di carattere tematico che permettono la definizione di un maggior numero di procedimenti.

Il secondo modello si addice maggiormente agli uffici di grandi dimensioni. In questi casi, è il consigliere relatore che, nello studio dei fascicoli fissati per la prima udienza *ex art. 350 c.p.c.*, deve prestare attenzione alla rilevazione, nel ruolo di ciascuna udienza di trattazione, degli appelli da definire con ordinanza d'inammissibilità *ex art. 348-bis c.p.c.* Data questa premessa, l'immediata riserva in udienza, previo invito ai difensori delle parti a rassegnare le proprie conclusioni in ordine all'eventuale applicazione del filtro d'inammissibilità, o l'eventuale concessione di breve termine per note sul punto, possono consentire comunque di definire sollecitamente il procedimento e assicurare la finalità deflativa dell'istituto.

Nell'attività di spoglio preventivo possono essere coinvolti anche i giudici ausiliari di corte d'appello e i tirocinanti presso l'ufficio del processo, sotto la guida del giudice togato, resa opportuna in ragione della delicatezza del compito in questione²⁰. È opportuno, inoltre, che ciascuna sezione dell'ufficio individui preventivamente, tra le materie tabellarmente assegnate alla sua cognizione, quelle in cui sia più agevole il ricorso al filtro, ad es., in ragione dell'esistenza di consolidati orientamenti della giurisprudenza di legittimità o della sezione medesima, che certamente rendano più semplice la motivazione sul profilo della "non ragionevole probabilità di accoglimento".

Oltre a occuparsi della gestione del filtro, il Csm mette in relazione l'attività di spoglio con le modalità di redazione dei provvedimenti, non solo perché i diversi epiloghi decisori (ordinanze di inammissibilità o sentenze) richiedono

¹⁹ La preferenzialità comporta l'inserimento della causa, il cui oggetto rientri in quella particolare categoria di trattazione prioritaria stabilita nel provvedimento tabellare, in una corsia accelerata. Anche il programma annuale di gestione dell'ufficio (art. 37, d.l. n. 98 del 2011, conv. l. n. 111 del 2011) prevede la fissazione dell'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei (tenuto conto della durata complessiva, della natura e del valore della causa).

²⁰ Csm, delibera 5 luglio 2017, cit., par. 3.

modelli argomentativi differenziati, ma anche perché lo spoglio consente una visione di insieme dell'evoluzione della giurisprudenza al fine di poter concentrare l'attività di approfondimento sulle sole questioni che abbiano superato il vaglio preliminare²¹. Lo spoglio dunque, senza mai oltrepassare il perimetro di esclusiva pertinenza dell'autorità giudiziaria, può essere di stimolo per l'elaborazione di "prassi motivatorie" più confacenti a canoni di snellezza argomentativa, agilità di comprensione e uniformità stilistica.

L'attenzione del Csm si sposta quindi sulla questione della sinteticità degli atti. La sinteticità degli atti (del giudice o delle parti), viene precisato, "non va intesa come brevità a tutti i costi, ma piuttosto come corretta proporzione tra la mole delle questioni da trattare e la consistenza dell'atto - ricorso memoria, o, infine, sentenza - chiamato ad esaminarle"²². Con riferimento al provvedimento decisorio in appello, è auspicabile non solo che esso, dopo aver preso le mosse dalla sentenza di primo grado, riporti sinteticamente i motivi d'appello (sia principale che incidentale), ma anche che identifichi il *devolutum* in modo adeguato, dando analitica e succinta risposta a ciascun motivo di impugnazione, scandagliato graficamente in modo separato e specifico, con numerazione progressiva, e dando altresì esplicitamente atto della formazione del giudicato interno²³.

Similmente al civile, anche in materia penale, recependo le positive esperienze maturate presso alcune corti d'appello, il Csm sottolinea l'importanza di un esame preliminare delle impugnazioni introduttive del giudizio di secondo grado, quale utile strumento organizzativo²⁴. Esso consente un rapido control-

²¹ L'attività di spoglio può dunque rappresentare "un fattore di razionalizzazione dell'elaborazione giurisprudenziale e di promozione di modelli di motivazione idonei ad assicurare l'auspicata stabilità e prevedibilità delle decisioni"; *ivi*, par. 4.

²² Tra le linee guida individuate dal Csm figurano, ad es., la brevità ed essenzialità dell'esposizione in fatto e in diritto, limitata a quanto strettamente necessario in funzione della decisione; i periodi snelli, leggibili e comprensibili (stile sobrio e neutrale; linguaggio piano e non involuto); uso limitato di parole straniere, da riportarsi in corsivo, nei soli casi in cui manca una equivalente e parimenti incisiva espressione in lingua italiana; utilizzo di una grafica comune, con caratteri uniformi, per dimensione e tipologia; Csm, delibera 5 luglio 2017, *cit.*, par. 6.

²³ Ciò agevola, altresì, l'individuazione dei casi in cui l'inammissibilità dell'appello *ex art.* 348-bis c.p.c. è fondata sulle stesse ragioni, inerenti alle questioni di fatto, poste a base della decisione impugnata, essendo consentito, ai sensi del penultimo comma dell'articolo 348-*ter* *cit.*, proporre ricorso per cassazione soltanto per i motivi di cui ai n. 1), 2), 3) e 4) del primo comma dell'articolo 360 c.p.c.; Csm, delibera 5 luglio 2017, *cit.*, par. 6.

²⁴ A sostegno di ciò il Csm richiama la recente pronuncia della Corte di cassazione, a mente della quale: "l'inammissibilità dell'impugnazione deve essere considerata una categoria unitaria, nell'ambito di un sistema contraddistinto dal principio dispositivo, nel senso che è nella facoltà delle parti dare ingresso, attraverso un atto conforme ai requisiti di legge richiesti, al procedimento di impugnazione e delimitare i punti del provvedimento da sottoporre al controllo dell'organo giurisdizionale del grado successivo.

lo sulla corretta proposizione dell'impugnazione e sull'osservanza delle prescrizioni imposte dall'art. 581 c.p.p. (come di recente modificato), in base al quale vi è l'onere di enunciare in modo specifico, a pena di inammissibilità: *a*) i capi o i punti della decisione ai quali si riferisce l'impugnazione; *b*) le prove delle quali si deduce l'inesistenza, l'omessa assunzione o l'omessa o erronea valutazione; *c*) le richieste, anche istruttorie; *d*) i motivi, con l'indicazione delle ragioni di diritto e degli elementi di fatto che sorreggono ogni richiesta²⁵. Non solo, lo spoglio preliminare è funzionale al conseguimento di una pluralità di obiettivi ulteriori²⁶.

È dunque auspicabile, conclude il Csm, che "presso tutte le Corti d'appello venga data concreta attuazione all'esame preliminare delle impugnazioni, intesa anche come attività di spoglio, ovviamente parametrata alle singole realtà territoriali, alle dimensioni dei singoli uffici giudiziari, all'organico dei magistrati e al numero delle sopravvenienze". Due sono i modelli organizzativi suggeriti: un unico ufficio spoglio centralizzato per le corti di piccole-medie dimensioni e un ufficio spoglio presso ciascuna sezione penale per le corti di maggiori dimensioni (in tal ultimo caso è opportuno istituire, a livello tabellare, la figura del coordinatore dell'ufficio spoglio, in modo da assicurare l'uniformità delle prassi lavorative dei diversi uffici spoglio sezionali)²⁷.

Anche in ambito penale, l'adozione di linee guida per l'analisi preventiva delle impugnazioni viene collegata alla possibilità di formulare buone prassi sulla redazione degli atti e dei provvedimenti del giudice e del p.m., a partire dai

Ne consegue che il momento di operatività dell'effetto devolutivo *ope legis* non può che coincidere con la proposizione di una valida impugnazione, che investe l'organo giudicante della cognizione della *res iudicanda*, con riferimento sia ai motivi di doglianza articolati dalle parti sia a quelli che, inerendo a questioni rilevabili d'ufficio, si affiancano per legge ai primi (...). Esistono all'interno dell'ordinamento fondamentali esigenze di funzionalità e di efficienza del processo, che devono garantire - nel rispetto delle regole normativamente previste e in tempi ragionevoli - l'effettivo esercizio della giurisdizione e che non possono soccombere di fronte ad un uso non corretto, spesso strumentale e pretestuoso, dell'impugnazione", Cass., sez. un., 22 febbraio 2017 n. 8825.

²⁵ V. l'art. 591, comma 2, c.p.p. e la declaratoria di inammissibilità delle impugnazioni.

²⁶ Come ad es. l'analisi del grado di complessità delle questioni giuridiche poste dalla sentenza di primo grado e dei motivi di impugnazione; il calcolo dei termini di prescrizione del reato; il tempestivo computo della data di scadenza dei termini di fase della custodia cautelare; l'individuazione dei processi per reati di particolare allarme sociale che necessitano di trattazione prioritaria e che possono prevedibilmente richiedere plurime udienze, con conseguente possibilità di programmazione dei ruoli e delle udienze; la selezione dei processi e delle questioni seriali che possono essere oggetto di udienze monotematiche; l'individuazione di problematiche giuridiche nuove conseguenti a modifiche normative o a decisioni degli organi di giustizia sovranazionali che richiedono uno studio preventivo approfondito e l'organizzazione di riunioni sezionali per discuterle a livello teorico; l'efficace pianificazione del lavoro e altro ancora. Csm, delibera 5 luglio 2017, cit., par. 2.

²⁷ Per ulteriori approfondimenti v. Csm, delibera 5 luglio 2017, cit., par. 2.1.

capi di imputazione, attività preliminare che necessariamente si riflette sulle modalità organizzative del lavoro del giudice, fino al provvedimento finale²⁸.

Uno degli aspetti interessanti di queste linee guida è che il Csm si fa promotore del filtro in appello in materia penale in mancanza di una specifica indicazione legislativa al riguardo, che invece è presente nel settore civile. Vero è che il Csm ribadisce il carattere non vincolante di tali indicazioni organizzative, che rappresentano solo "una proposta qualificata affinché venga presa in considerazione la necessità di operare un salto di qualità"²⁹. Allo stesso tempo, però, auspica che venga data concreta attuazione all'esame preliminare delle impugnazioni, inaugurando così un percorso di cambiamento culturale, da accompagnare a un *iter* di formazione aperto a tutti gli attori della giurisdizione, inclusa l'avvocatura³⁰. In relazione alle preoccupazioni di una potenziale invasività del Consiglio, viene precisato che "il confine è molto labile e che le indicazioni fornite dovranno per forza di cose essere arricchite dalla formazione". L'obiettivo infatti non è quello di dire ai magistrati in che modo redigere gli atti, ma di fare in modo che il giudice comprenda che il suo provvedimento si inserisce in un procedimento che continua nei gradi superiori e deve contenere elementi di chiarezza che facilitano il lavoro dei giudici delle impugnazioni. Il Csm giustifica il proprio intervento anche in ragione dell'inerzia del legislatore nel perseguire obiettivi di chiarezza e coerenza dei provvedimenti e nel fronteggiare le cattive prassi³¹.

Il filtro in Cassazione è stato poi un insegnamento fondamentale. Alcuni magistrati di legittimità, infatti, chiamati a dirigere gli uffici di merito, "hanno provato a sperimentare le procedure nei vari distretti, fungendo da stimolo per la giurisprudenza in termini di trasposizione sul terreno interpretativo delle disposizioni normative. Il Csm ha poi intuito che era giunto il momento di convertire tutto ciò in un provvedimento che desse stabilità e uniformità sul territorio nazionale"³².

²⁸ Bisogna evitare, ad es., i capi di imputazione "narrativi", cioè quelli che eccedono lo scopo di rappresentare i tratti della fattispecie concreta, inglobando una serie di informazioni attinenti a profili non essenziali dell'addebito. Ciò è in linea con l'impianto che emerge dalla formulazione del nuovo art. 546 c.p.p. che riguarda proprio i contenuti della sentenza penale e la sua struttura.

²⁹ Csm, verbale 5 luglio 2017, seduta pomeridiana, 73.

³⁰ V. ad es. il seminario in collaborazione con la Scuola superiore della magistratura, dal titolo: "la delibera consiliare del 5 luglio 2017 - linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni e tecniche di redazione dei provvedimenti", Roma, 20-21 luglio 2017. Nella delibera viene menzionata anche l'importanza della formazione accademica e degli avvocati in materia di buone prassi.

³¹ Per es. vi è in Italia di una sorta di pregiudizio culturale verso la sinteticità degli atti, in quanto la sinteticità è generalmente considerata sinonimo di non completezza. Ivi, 74 ss.

³² Csm, verbale 5 luglio 2017, seduta pomeridiana, 77 s.

Da ultimo, è bene rammentare che la delibera del Csm sulla sinteticità degli atti processuali si inserisce in un dibattito avviato già da tempo e si pone, di fatto, come la ricognizione conclusiva di principi che emergono da diverse disposizioni normative in vigore e da alcune tendenze già delineatesi con riguardo al giudizio di Cassazione. Riferimenti alla chiarezza e sinteticità del linguaggio si trovano, inoltre, in diverse raccomandazioni internazionali con riferimento sia all'attività del giudice³³, sia a quella del P.m.³⁴.

Sul tema della sinteticità degli atti processuali hanno lavorato anche il Ministro della giustizia e gli Osservatori della giustizia civile, mediante varie iniziative anche a livello territoriale. Il Ministero ha istituito un gruppo di lavoro a cui hanno partecipato anche gli Osservatori, dapprima con riferimento al giudizio di legittimità e poi con riguardo ai giudizi di merito, con particolare attenzione a quelli di impugnazione³⁵.

Violenza di genere.

La violenza di genere costituisce un tema prioritario del quale devono interessarsi le componenti politiche, sociali e giudiziarie. Grazie all'elaborazione di linee guida in materia di procedimenti riguardanti la violenza di genere il Csm contribuisce a tenere alta l'attenzione del dibattito pubblico verso questa tematica³⁶. Oltre a ciò, le linee guida servono anche a promuovere l'adeguamento del sistema giurisdizionale italiano agli *standard* richiesti dalle fonti sovranazionali per assicurare una protezione effettiva alle persone vulnerabili, incluse le vittime di violenze domestiche³⁷. La sentenza sul caso Talpis (Corte EDU) di condanna dello Stato italiano è emblematica in tal senso e ha reso ancor più evidente la necessità di un intervento in materia³⁸.

³³ V. ad es. la Raccomandazione CM/Rec (2010)12 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, par. 63, in base al quale: "I giudici devono motivare le sentenze in un linguaggio che sia chiaro e comprensibile".

³⁴ *Consultative council of European prosecutors* (Ccpe), *opinion n. 11 on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime*, 2016; tra i criteri per la valutazione dell'attività del P.m. figura anche "the ability to argue clearly orally and in writing" (par. 46). In linea generale "clear reasoning and analysis are basic requirements of prosecutors' work", par. 53 ss.

³⁵ La relazione finale del gruppo di lavoro è reperibile al seguente link: https://www.federnotizie.it/wp-content/uploads/2018/10/CHIAREZZA_ATTI_PROCESSUALI.pdf.

³⁶ Csm, verbale 9 maggio 2018, seduta antimeridiana, 266.

³⁷ Csm, delibera 9 maggio 2018, par. 3.

³⁸ Corte EDU, sez. prima, 2 marzo 2017, Talpis c. Italia; la Corte europea ha condannato l'Italia per violazione del diritto alla vita e del divieto di trattamenti inumani e degradanti, nonché del divieto di discriminazione. Le autorità italiane non sono intervenute a proteggere una donna e i suoi figli vittime di violenza domestica perpetrata da parte del marito, avallando di fatto tali condotte violente (protrattesi

La logica di fondo delle linee guida è quella dell'approccio "specialistico" ai procedimenti di violenza di genere, a partire dalle procure della Repubblica, alle quali si richiede lo sviluppo di prassi investigative efficaci e il consolidamento di conoscenze non solo giuridiche, così da consentire alle autorità inquirenti un migliore vaglio sulla fondatezza della *notitia criminis* e un più corretto rapporto con la vittima. L'assetto organizzativo migliore coincide dunque con la costituzione di dipartimenti/gruppi di lavoro specializzati, valorizzando le attitudini dei singoli magistrati in fase di assegnazione a tali raggruppamenti³⁹. Ciò trova conferma anche nella nuova circolare in materia di organizzazione delle procure, che individua la specializzazione come un obiettivo da perseguire di cui il Csm terrà conto nell'esaminare il progetto organizzativo predisposto dal dirigente dell'ufficio (artt. 4 e 7)⁴⁰.

La specializzazione riguarda anche gli uffici giudicanti e può essere attuata o mediante la creazione di sezioni specializzate in materia - o comunque gruppi di lavoro nell'ambito della sezione - o, ancora, mediante l'assegnazione dei procedimenti a collegi predeterminati con giudici specializzati⁴¹.

Un elemento rilevante è dato poi dalla formazione dei magistrati (anche onorari e soprattutto degli uffici di piccole dimensioni, ove non è possibile la costituzione di gruppi di lavoro specializzati) sia presso la Scuola superiore della magistratura, sia mediante le riunioni periodiche *ex art. 47-quater* o.g., indette dal dirigente o procuratore aggiunto per favorire lo scambio di esperienze interne all'ufficio e con gli altri operatori di settore. Non meno importante è il coordinamento tra i sostituti e la polizia giudiziaria, finalizzato a garantire omogenee soluzioni investigative e interpretative.

Altre prassi organizzative suggerite dalle linee guida sono: l'utilizzo dello

fino al tentato omicidio della ricorrente e all'omicidio di un suo figlio); in particolare, viene contestata allo Stato italiano la mancata adozione degli obblighi positivi scaturenti dagli art. 2 e 3 della Convenzione. Per approfondimenti v. CASIRAGHI, *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in www.penalecontemporaneo.it.

³⁹ Nelle procure distrettuali, inoltre, sarebbe opportuna la costituzione, nell'ambito dello stesso gruppo specializzato, di un sottogruppo composto da un numero più ristretto di magistrati dotati di particolari competenze informatiche, a cui assegnare, in via esclusiva, le indagini relative ai delitti di pedopornografia e altri delitti (Csm, delibera 9 maggio 2018, par. 4.1).

⁴⁰ Csm, delibera 16 novembre 2017, Circolare sulla organizzazione degli uffici di procura.

⁴¹ Secondo il monitoraggio svolto dal Csm nel 2017, particolare attenzione meritano gli uffici giudicanti di piccole e medio-piccole dimensioni, in cui la specializzazione costituisce un criterio ancora residuale. La specializzazione deve riguardare anche le figure dei G.i.p./G.u.p. Come segnalato da alcuni giudici dibattimentali intervistati "la scarsa specializzazione del G.i.p. spesso determina un approccio processuale alla vittima, in sede di esame svolto nelle forme dell'incidente probatorio, non adeguato alle cautele richieste (...), con conseguenti negative ricadute, spesso non più emendabili, sulla valenza probatoria della testimonianza in sede dibattimentale (Csm, delibera 9 maggio 2018, par. 4.2).

strumento processuale di cui all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., che consente corsie preferenziali per la trattazione dei procedimenti di violenza di genere e domestica⁴²; il coordinamento fra gli uffici giudicanti e requirenti nell'individuazione dei criteri di priorità e nella scelta degli incumbenti processuali più adeguati a garantire la protezione della vittima⁴³; i protocolli operativi che garantiscono la specializzazione delle forze di polizia⁴⁴; il coordinamento tra la magistratura civile/penale e la magistratura minorile, le reti anti-violenza, i presidi sanitari e i servizi sociali, onde mettere a disposizione della magistratura tutti gli strumenti utili a prevenire i reati o, comunque, a fornire protezione e supporto alle vittime.

Le linee guida, come evidenziato dal Csm in sede di discussione plenaria, toccano tutti i punti considerati critici e fanno parte di una riflessione culturale, educativa e di riforma legislativa che il Csm ha affrontato grazie alla collaborazione tra la sesta e la settima commissione.

Criteri per la nomina dei consulenti.

Per garantire il corretto utilizzo dello strumento consulenziale, il Csm è intervenuto in più occasioni sul tema dell'affidamento degli incarichi di consulenza da parte del giudice al fine di promuovere buone prassi e riforme legislative. Dopo il tema dell'equa distribuzione degli incarichi e della trasparenza della loro assegnazione⁴⁵, è stato affrontato lo specifico settore dei procedimenti aventi ad oggetto la responsabilità sanitaria, all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 24 del 2017 recante disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie⁴⁶. Il punto di partenza è il riconoscimento

⁴² Ciò vale sia per gli uffici giudicanti (ove è disposta per legge dallo stesso art. citato) sia per gli uffici di procura, rispetto ai quali l'eventuale esclusione di tali procedimenti dalla trattazione prioritaria sarà valutabile dal Csm nell'ambito del progetto organizzativo.

⁴³ Appare, ad es., opportuno, precisa il Csm, che a sostenere l'accusa nel dibattimento, soprattutto dinanzi al giudice collegiale, sia lo stesso P.m. che ha svolto le indagini (secondo la buona prassi c.d. della "personalizzazione del fascicolo"), il che impone di raccomandare che, nella formazione dei calendari di udienza, vi sia quella proficua collaborazione tra i dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti, in ossequio alla previsione di cui all'art. 3 della nuova Circolare in materia di organizzazione delle procure, che ha attribuito valenza generale alla regola dell'interlocuzione.

⁴⁴ Nonché l'efficace coordinamento delle stesse con l'autorità giudiziaria, l'accurata attività di raccolta delle notizie di reato e l'adozione di strumenti tali da evitare danni emotivi alle vittime (come ad es. il supporto di esperti in psicologia o psichiatria nell'audizione delle stesse, l'adozione di protocolli per la valutazione del rischio a cui è sottoposta la vittima, ecc.).

⁴⁵ Art. 23, disp. att. c.p.c.

⁴⁶ Csm, 25 ottobre 2017, Risoluzione in ordine ai criteri per la selezione dei consulenti nei provvedimenti concernenti la responsabilità sanitaria.

della centralità, ai fini della scelta del consulente in campo civile e penale, delle modalità di formazione, iscrizione e tenuta dell'albo dei consulenti e periti presso il tribunale. Quanto più sono esaustive le informazioni contenute nell'albo, tanto più il giudice sarà in grado di effettuare la scelta del consulente più idoneo al caso concreto. Ciò è funzionale anche alla trasparenza delle assegnazioni, poiché incrementa il controllo diffuso sulla tenuta degli albi e la nomina dei consulenti⁴⁷.

L'intervento consiliare, nello specifico, è volto a garantire - relativamente ai profili organizzativi - l'effettiva e uniforme applicazione della l. n. 24 del 2017, attesa la sua portata innovativa, presidiando e assicurando l'uniformità delle procedure di revisione degli albi esistenti e di iscrizione agli stessi degli interessati, sul piano della definizione del profilo professionale. Per fare ciò, il Csm ha promosso un percorso di condivisione tra magistratura, avvocatura e ordini professionali dei medici, in linea con la composizione mista dei "comitati albo" previsti per il civile e per il penale⁴⁸.

La l. n. 24 del 2017 ha modificato il quadro normativo relativo alla nomina dei periti e dei consulenti nei procedimenti civili e penali in materia di responsabilità sanitaria. L'art. 15, oltre a prevedere la nomina di almeno due professionisti (un medico legale e uno specialista nel settore oggetto del procedimento), regola la formazione degli albi con riferimento, in particolare, alla necessità di indicare la specializzazione di ciascuno degli iscritti e il numero e la tipologia degli incarichi ricevuti, al fine di offrire all'autorità giudiziaria tutti gli elementi conoscitivi necessari a scegliere medici idonei e qualificati. L'intervento consiliare mira dunque a garantire ai magistrati la possibilità di avvalersi di conoscenze adeguate e di effettuare scelte trasparenti. Detto ciò, viene richiesto di provvedere tempestivamente alla revisione degli albi vigenti, utilizzando una metodologia uniforme su tutto il territorio nazionale e con l'intervento della Federazione nazionale degli ordini dei medici, sia in fase di individuazione di specifici indicatori dell'esperienza maturata dai vari professionisti sia in fase di aggiornamento dei dati contenuti negli albi.

La risoluzione, inoltre, contiene delle indicazioni relative alla possibilità di

⁴⁷ Ivi, par. 1.

⁴⁸ Tali organi presidiano la tenuta degli albi presso i tribunali. Il comitato albo è un organo collegiale costituito, nel settore civile, dal presidente del tribunale, dal procuratore della Repubblica e da un professionista designato dal consiglio dell'ordine della categoria di appartenenza del richiedente l'iscrizione (art. 14, disp. att. c.p.c.), mentre nel settore penale è costituito sempre dal presidente del tribunale, dal procuratore della Repubblica, dal presidente del consiglio dell'ordine della categoria di appartenenza del richiedente l'iscrizione, con anche in più il presidente del consiglio dell'ordine forense (art. 68, disp. att. c.p.p.).

accesso - anche attraverso strumenti informatici - ai dati relativi a tutto il territorio nazionale, considerato che l'autorità giudiziaria potrebbe avere bisogno di competenze specifiche non disponibili nel proprio albo di riferimento. Oltre a ciò, si pone il problema di come garantire ai magistrati gli strumenti più efficaci per selezionare consulenti non iscritti agli albi. Infine, vengono evidenziati i nodi problematici dell'attuale assetto normativo, con riguardo soprattutto alla non omogeneità delle disposizioni dei codici di rito, civile e penale, e alla necessità di rivedere i parametri per la liquidazione dei compensi, al fine di renderli più concorrenziali con il settore privato.

Protezione internazionale.

L'azione del Csm in questo ambito è giustificata dalla necessità di garantire una miglior risposta del sistema giudiziario alla crescita esponenziale del fenomeno dei flussi migratori e, conseguentemente, dei procedimenti in materia di protezione internazionale⁴⁹. L'obiettivo è quello di valorizzare i principi di specializzazione, trattazione prioritaria, non esclusività e flessibilità, garantendo il rispetto delle esigenze di celerità connesse a tali procedimenti, che afferiscono a diritti fondamentali e inviolabili della persona umana e hanno un forte impatto sulla finanza pubblica, con riguardo ai costi connessi e sostenuti dal sistema di accoglienza.

Il Csm è intervenuto per dare esecuzione al d.l. 17 febbraio 2017 n. 13 (conv. l. n. 46 del 2017), istitutivo delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, che ha attribuito al Consiglio il potere di dettare disposizioni normative secondarie in merito all'organizzazione delle sezioni stesse (art. 2, comma secondo, d.l. cit.).

Già prima del 2017 il Csm aveva adottato alcune misure specifiche in questo settore, tra cui, ad es., il piano di applicazioni straordinarie e la creazione di un'area *web* tematica in materia di "giustizia e protezione internazionale". Per quanto riguarda il primo, l'introduzione - a livello legislativo - dell'applicazione straordinaria era stata proposta dal Csm con la delibera 16 agosto 2015, a cui il legislatore ha dato seguito con l'art. 18-*ter*, del d.l. n. 83 del 2015, che regola, appunto, le applicazioni straordinarie e affida al Consiglio il relativo piano straordinario⁵⁰. A partire dalla delibera 23 settembre 2015 il Csm ha avviato il piano di applicazioni extradistrettuali, proprio per far fronte alle emergenze -

⁴⁹ Csm, 15 marzo 2017, Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale.

⁵⁰ D.l. n. 83 del 2015, conv. l. n. 132 del 2015.

soprattutto in sede civile - connesse ai flussi migratori⁵¹. L'area *web* tematica si pone, invece, come strumento di ausilio per il magistrato ed è gestita dalla settima commissione del Csm (delibera 14 luglio 2016). Il fine principale è quello di offrire una ricognizione delle fonti normative rilevanti e di raccogliere e pubblicare le c.d. coi (*country of origin information*), grazie all'interlocuzione con il Ministro dell'interno e altri organismi internazionali autori di *report* affidabili sulla situazione dei vari paesi di origine dei richiedenti protezione⁵². Proprio a tal fine, nel marzo 2017 è stato stipulato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'interno avente ad oggetto la gestione degli scambi informativi nelle procedure di protezione internazionale⁵³.

Oltre a ciò, sempre con la delibera del 14 luglio 2016, è stato predisposto un questionario da somministrare agli uffici giudicanti e requirenti di primo e secondo grado, invitandoli a fornire alla settima commissione informazioni dettagliate circa i moduli organizzativi adottati nella gestione dei procedimenti di protezione internazionale. Al questionario, da cui è emerso un quadro molto variegato e non omogeneo sul territorio⁵⁴, hanno fatto séguito ulteriori momenti di verifica e di confronto⁵⁵.

Dal 2017 il tema della protezione internazionale ha fatto ingresso nel cd. diritto tabellare, anticipando alcune scelte del legislatore, sia in merito all'inserimento della protezione internazionale nel novero delle materie che richiedono una specializzazione, sia rispetto alla possibilità di ricorrere al riequilibrio dei carichi di lavoro fra magistrati in ordine a tali procedimenti⁵⁶.

⁵¹ Grazie a tale piano, sono stati applicati 18 magistrati con una destinazione quasi esclusiva al settore civile. Il Csm ha richiesto ai dirigenti degli uffici di destinazione di predisporre una relazione semestrale sugli esiti dell'applicazione, anche al fine di decidere su eventuali proroghe. Da tali relazioni emerge che i primi magistrati applicati ai Tribunali di Bari, Brescia, Catania, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Roma, assegnatari complessivamente di 5620 procedimenti, ne hanno definiti, in circa 5 mesi, circa il 30%. Particolarmente nota è l'esperienza di Catania che ha, in un certo senso, aperto la strada all'istituzione delle sezioni specializzate.

⁵² Le "coi" sono consultabili in forma riservata da ogni magistrato che si occupi di protezione internazionale e limitatamente al procedimento assegnatogli.

⁵³ E' prevista inoltre l'implementazione del portale anche per quanto riguarda la giurisprudenza di merito, suddivisa sia in relazione ai paesi di origine, sia ai diversi profili tematici. In prospettiva, è previsto l'inserimento anche della giurisprudenza di legittimità e di quella dell'Unione europea.

⁵⁴ Csm, risoluzione 15 marzo 2017, par. 5.

⁵⁵ Come ad es. l'incontro del 7 luglio 2017 sui "nuovi moduli organizzativi per il diritto alla protezione internazionale: il piano straordinario del Csm", che ha coinvolto i presidenti di tribunale e i giudici della protezione internazionale.

⁵⁶ Delibera 25 gennaio 2017 di approvazione della circolare sulle tabelle per il triennio 2017/2019. V. l'art. 174 (in tema di riequilibrio dei carichi di lavoro) secondo il quale il dirigente può adottare provvedimenti diretti a riequilibrare i carichi di lavoro, indicando i criteri oggettivi e predeterminati e la razionalità organizzativa del provvedimento medesimo.

Come già anticipato, dopo l'istituzione delle sezioni specializzate nel febbraio 2017 il Csm si è occupato degli aspetti più prettamente organizzativi. L'intenzione era quella di preservare un certo grado di flessibilità nell'assetto interno degli uffici e la loro autonomia organizzativa quanto alle soluzioni da adottare. Con la risoluzione del 15 marzo 2017 il Csm ha dettato le linee guida e le buone prassi in materia di protezione internazionale⁵⁷. Come prima indicazione viene evidenziato che la priorità *ex lege* nella trattazione dei procedimenti di protezione internazionale richiede di individuare un numero di giudici e di risorse adeguato alla qualità e alla necessaria celerità della risposta giurisdizionale. Le scelte di allocazione delle risorse da parte dei dirigenti "potranno implicare un inevitabile rallentamento nella trattazione degli altri procedimenti, almeno finché non troverà soluzione l'arretrato da protezione internazionale"⁵⁸. Arretrato che deve comunque essere affrontato con misure straordinarie.

Con riguardo all'organizzazione interna, data la variabilità nel tempo dei flussi del fenomeno migratorio, il Csm sconsiglia di adibire, anche se i numeri lo consentano, un'intera sezione alla trattazione esclusiva di tali procedimenti, mentre è preferibile un modulo organizzativo più flessibile e in grado di adeguarsi al continuo evolversi delle sopravvenienze.

In linea con la circolare sulle tabelle 2017-2019⁵⁹, il Csm suggerisce dunque di assegnare i procedimenti in questione a una sezione dell'ufficio (che può essere quella che tratta stabilmente il diritto di famiglia, ma non necessariamente) ma non in via esclusiva, nel senso che alla sezione possono essere assegnati anche altri tipi di controversie. Eventualmente, per garantire una maggiore specializzazione, è possibile creare all'interno della sezione un gruppo di magistrati specializzato, destinato, per un tempo congruo ma non illimitato, alla trattazione prevalente - se non esclusiva - dei procedimenti di protezione in-

⁵⁷ Csm, 15 marzo 2017, Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale, par. 4.

⁵⁸ Ivi, par. 5.

⁵⁹ Approvata con la delibera del Csm, 25 gennaio 2017. Di interesse in questa sede è l'art. 63, in base al quale: "1. In tutti i casi nei quali il numero dei magistrati assegnati all'ufficio e il numero degli affari giudiziari lo consente, è istituita una sezione per la trattazione dei procedimenti relativi alle persone e ai rapporti di famiglia, con eventuale ulteriore specializzazione per la trattazione delle materie di competenza del giudice tutelare e dei procedimenti di cui all'art. 19, D. Lgs. 1° settembre 2011, n. 150 (in tema di riconoscimento della protezione internazionale). 2. I magistrati preposti alla sezione specializzata di cui al presente articolo, cui siano assegnate funzioni di giudice tutelare o di giudice dei procedimenti di cui all'art. 19 del predetto decreto legislativo (procedimenti in tema di riconoscimento della protezione internazionale), partecipano in misura ridotta, rispetto agli altri componenti della sezione, alle assegnazioni ordinarie".

ternazionale (con esonero parziale/totale dall'assegnazione di altri procedimenti di competenza della sezione). A tale gruppo possono essere attribuite anche materie aggiuntive, secondo quanto rimesso alla valutazione del dirigente, e può essere ampliato oltre la sezione stessa, servendosi in tal modo del contributo di magistrati assegnati anche ad altre sezioni, con esonero parziale e proporzionale rispetto al lavoro loro attribuito nella sezione di appartenenza⁶⁰.

In ogni caso, puntualizza il Csm, è preferibile la scelta organizzativa di non distribuire tali procedimenti in modo indifferenziato, "a pioggia" e senza un'adeguata stabilità, fra tutte le sezioni dell'ufficio, il che rischierebbe di vanificare il principio della specializzazione e della uniformità degli orientamenti. A supporto della sezione/gruppo specializzato può essere previsto l'ufficio per il processo dell'immigrazione, con la determinazione dei compiti da attribuire ai giudici onorari e ai tirocinanti⁶¹.

Successivamente, con delibera 1° giugno 2017, pur richiamando i principi già affermati in precedenza, il Csm è tornato sulla possibile strutturazione delle sezioni specializzate, nel rispetto del principio di autonomia organizzativa⁶². È stato stabilito che le sezioni possono essere composte da non meno di tre giudici togati (in deroga alle disposizioni generali che prevedono il numero minimo di cinque giudici⁶³) e possono essere strutturate secondo tre diversi modelli alternativi: 1) la sezione immigrazione può essere incardinata sulla sezione che già si occupa del contenzioso da protezione internazionale, se esistente, anche se abbinato ad altre materie; 2) la sezione immigrazione può essere istituita *ex novo*, a seguito di scorporo o separazione da altre sezioni o di unione di sezioni preesistenti; 3) se il flusso in entrata è consistente, è possibile prevedere due sezioni specializzate, tra loro coordinate e con una precisa ripartizione del contenzioso, anche a seguito di scorporo o separazione da

⁶⁰ Gli strumenti utilizzabili sono quelli della coassegnazione di magistrati a più gruppi/sezioni tabellarmente e stabilmente previsti, o dell'applicazione all'interno dell'ufficio o endodistrettuale, su base volontaria. Qualora sussista la stringente esigenza di definire l'arretrato, l'applicazione può anche essere concepita per obiettivi, nel senso che sia predefinito nel provvedimento di applicazione il numero fisso di procedimenti mensili da definire, alla cui stregua poi rideterminare il conseguente esonero dal lavoro ordinario.

⁶¹ Rispetto ai giudici onorari viene precisato che, con l'eliminazione del grado di appello, operata dal d. l. n. 13 del 2017, è richiesta "maggiore cautela nel ricorso alla magistratura onoraria, data la delicatezza dei diritti fondamentali in gioco, dovendosi garantire un grado elevato di specializzazione da parte del giudice onorario (...)" ; risoluzione del 15 marzo 2017, cit., par. 8.

⁶² Csm, delibera 1° giugno 2017, Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea a seguito del d.l. 17 febbraio 2017;

⁶³ Art. 46, comma 5, o.g.

altre sezioni ovvero di unione di sezioni preesistenti.

Nella scelta del modello si deve tener conto dei flussi e della situazione attuale delle sezioni, anche in relazione alle pendenze e all'arretrato. Vengono poi ribaditi i principi di: trattazione non necessariamente esclusiva della materia dell'immigrazione, con la possibilità di istituire gruppi di lavoro adibiti in via prevalente, se non esclusiva, a tale contenzioso; specializzazione, privilegiando l'assegnazione di magistrati che abbiano acquisito una specifica competenza in materia (e che conoscano la lingua inglese o francese)⁶⁴; utilizzo della magistratura onoraria, da assegnare presso l'ufficio del processo sotto la direzione e il coordinamento del giudice professionale. Da ultimo, e alla luce dei modelli organizzativi così delineati, viene disposto un adeguamento delle disposizioni della circolare sulle tabelle 2017/2019 (v. artt. 66-bis, 66-quater, 134-*bis*).

L'ultima delibera si occupa anche dell'analisi dei flussi di lavoro. Grazie alla collaborazione tra il Ministero dell'Interno e l'Ufficio statistico del Csm, è possibile conoscere il numero di domande di asilo presentate alle commissioni territoriali, il numero di definizioni e il relativo esito. Ciò è importante per poter organizzare l'attività delle sezioni specializzate e determinare le risorse necessarie, in ossequio al principio di flessibilità. In questo modo, i dirigenti degli uffici potranno tempestivamente valutare se e come modificare l'assetto organizzativo delle sezioni specializzate al fine di fornire una risposta di giustizia efficiente e di qualità. L'Ufficio statistico del Csm ha il compito di rielaborare i dati e mettere a disposizione degli uffici giudiziari un *report* sull'andamento del fenomeno.

Da ultimo, è utile ricordare la stipula di un protocollo d'intesa tra il Csm e il Cnf in materia di patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti di protezione internazionale, reso opportuno dalle prassi non omogenee adottate al riguardo sia dall'autorità giudiziaria sia dai consigli dell'ordine degli avvocati (7 luglio 2017). Le parti si sono impegnate a promuovere l'adozione di protocolli condivisi anche a livello locale. Intensa è stata anche la collaborazione con la Scuola superiore della magistratura in merito alla formazione dei magistrati, inclusi quelli onorari, e dei tirocinanti⁶⁵.

5. Le buone prassi in materia di innovazione e organizzazione giudiziaria.

⁶⁴ Solo a parità dei criteri attitudinali potranno operare in via sussidiaria i criteri dell'anzianità di servizio e di ufficio.

⁶⁵ Per ulteriori informazioni v. Csm, delibera 25 ottobre 2017, Relazione sulle attività consiliari in tema di piano straordinario per la protezione internazionale e nuovi interventi in tema di coi e di informazioni.

Come già anticipato in premessa, la predisposizione di linee guida in alcuni settori ritenuti di cruciale importanza si è incrociata con un'altra attività a cui il Csm ha dedicato grande impegno: la definizione di buone prassi.

L'attività del Csm nel settore delle buone prassi è decisamente corposa e si sviluppa lungo un percorso evolutivo che ha preso avvio sostanzialmente nel 2010 e che può essere scandito in tre fasi principali: la banca dati delle buone prassi, il processo telematico nel settore civile e penale, il manuale ricognitivo. Due fattori hanno posto le basi per la costruzione di un nuovo e più incisivo ruolo in materia di buone prassi: l'apertura di una pratica in settima commissione nel 2008, volta proprio al rilevamento e censimento delle buone prassi organizzative presso gli uffici, e la delibera 23 luglio 2008 che, nell'istituire la Struttura tecnica per l'organizzazione (Sto), ha definito tra i suoi obiettivi quello di promuovere il confronto e la diffusione di buone prassi metodologiche e operative, nonché di favorire omogeneità e qualità delle attività e delle strumentazioni informatiche a livello nazionale⁶⁶.

Bisogna ricordare che delle buone prassi si è occupato anche il Ministero della giustizia con diversi progetti sul territorio; è sufficiente menzionare, in questa sede, il progetto Strasburgo-2 e il progetto "Diffusione delle buone prassi negli uffici giudiziari", gestito con un contributo del Fondo sociale europeo 2007-2013, in collaborazione con il Dipartimento per la funzione pubblica, il Ministero del lavoro, le regioni italiane e le province autonome.

Il progetto Strasburgo-2 è stato importante per almeno due ragioni: la messa a punto di un piano di smaltimento programmato delle cause ultratriennali in materia civile e l'individuazione di alcune *best practices* che, a legislazione invariata e senza alcuna spesa aggiuntiva, potessero aiutare gli uffici giudiziari a migliorare la gestione dei processi civili. Il progetto è stato mutuato dalla "Circolare Strasburgo", un decalogo di *best practices* sperimentato per la prima volta nel 2001 presso il tribunale di Torino dall'allora presidente dott. Mario Barbuto e che poi è stato riproposto a tutti gli uffici giudiziari del Paese⁶⁷.

Il progetto "Diffusione delle buone prassi negli uffici giudiziari" (2007-2013) ha avuto lo scopo di diffondere sul territorio nazionale alcune esperienze po-

⁶⁶ RANA, *La governance della giustizia civile. Processo, organizzazione, diritti*, Roma, 2014, 92.

⁶⁷ Il progetto Strasburgo-2 si è articolato in tre fasi: 1) acquisizione delle statistiche aggiornate dell'arretrato esistente tramite il "censimento speciale di tipo selettivo sulla giustizia civile" (per anno, per materie, per aree geografiche); 2) azzeramento in tempi brevissimi dell'arretrato più vecchio, facendo riferimento alle *best practices* consigliate; 3) gestione ordinaria dell'arretrato residuo (affari più recenti e giacenze infra-triennali). Si è trattato quindi di un programma strutturato, con fasi e scadenze precise, a disposizione di tutti gli uffici. Per ulteriori informazioni v. www.giustizia.it e BARBUTO, *op. cit.*

sitive di innovazione organizzativa e di miglioramento della qualità dei servizi sperimentate presso la Procura di Bolzano⁶⁸. Grazie all'intervento di consulenti esterni, sono stati pianificati e realizzati interventi di qualificazione dei servizi all'utenza, nonché varie soluzioni organizzative nei settori ritenuti più critici⁶⁹. Hanno partecipato al progetto oltre 190 uffici giudiziari.

Gli studi e approfondimenti del Csm in tema di buone prassi sono dunque avvenuti in parallelo a quelli del Ministero. Rispetto alle iniziative ministeriali, il Csm ha voluto impostare un proprio programma pluriennale di più ampio respiro volto, tra le varie cose, alla creazione di un archivio storico delle buone prassi, alla formazione di un catalogo e poi di un vero e proprio manuale⁷⁰. Le buone prassi sono, nella definizione del Csm, le esperienze più significative, o dai migliori risultati, adottate in diversi contesti per perseguire determinati obiettivi. Tali esperienze virtuose possono essere formalizzate in regole ed essere generalizzate a tutto il contesto. Un aspetto che contraddistingue le buone prassi è infatti quello della trasferibilità della pratica al di fuori del suo contesto nativo, per essere elevata a *standard* di tutta l'organizzazione⁷¹.

In ambito giudiziario si tratta di esperienze nate "dal basso" nei contesti degli uffici giudiziari (e quindi non imposte dall'alto o dal centro), per iniziativa dei dirigenti o su sollecitazione dei magistrati degli uffici, in taluni casi i magistrati referenti per l'informatica e l'innovazione, come risposta alla crescente carenza di risorse umane e materiali necessarie al buon funzionamento del sistema giudiziario. La finalità è - per lo più - quella di ricercare nuove risorse o di rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse disponibili allo scopo di mantenere o migliorare gli *standard* qualitativi e quantitativi del sistema. Lo stretto rapporto che intercorre tra buone prassi e innovazione tecnologica (quest'ultima, di competenza del Ministero della giustizia) fa sì che le buone prassi possano servire a integrare e migliorare gli interventi ministeriali già in atto o

⁶⁸ Per informazioni v. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_4.wp e i rapporti di monitoraggio reperibili alla pagina *web* <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/it/iniziativa-in-corso/miglioramento-giustizia/monitoraggio-e-valutazione/>.

⁶⁹ Il progetto è molto ampio e si compone di numerose iniziative, v. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_4.wp.

⁷⁰ BARBUTO, *op. cit.*, 61.

⁷¹ V. anche RANA, *op. cit.*, 91 ss.; l'a. sottolinea come le buone prassi possono riguardare diverse dimensioni, dall'attività giurisdizionale (e quindi nel campo dei poteri discrezionali e ordinatori del giudice), agli interventi tecnologici e al piano organizzativo riguardante il personale e le dotazioni materiali e finanziarie. Sono di solito connotate da una progettualità forte, frutto di elaborazioni collettive e del concorso di vari soggetti. In un sistema a bassa interdipendenza gerarchica e tecnologica, come quello della giustizia, il coinvolgimento degli attori ai vari livelli (magistrati, dirigenti, osservatori sulla giustizia, ecc.) sembra essere la strada migliore da percorrere, evitando invece la mera imposizione "dall'alto".

coprire aree non ancora presidiate da tali interventi⁷².

Il Csm si ritaglia un'ampia competenza nella definizione delle buone prassi, sul presupposto che l'efficiente amministrazione della giustizia necessiti dell'interazione di più soggetti istituzionali in collaborazione tra loro.

Secondo il Csm, le buone prassi contribuiscono innanzitutto a dare attuazione ai principi costituzionali di cui all'art. 97 (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione), 110 (governo condiviso dell'amministrazione della giustizia, con ripartizione di competenze tra magistratura e potere esecutivo), 111 (giusto processo e ragionevole durata, ma anche qualità del servizio offerto), art. 24 (inteso come il risultato della stabile cooperazione tra i diversi soggetti coinvolti nell'amministrazione della giustizia, nel rispetto delle rispettive responsabilità istituzionali e competenze, nel ricercare soluzioni efficaci e condivise). L'attività di organizzazione si traduce dunque nella elaborazione di prassi che sono "diretta declinazione dei principi costituzionali che devono costantemente orientare l'esercizio della giurisdizione"⁷³.

Una volta definite le buone prassi, il Csm ne incentiva la diffusione attraverso due canali principali: i magistrati dirigenti degli uffici, posto che l'adozione delle buone prassi validate dal Csm è prevista tra i criteri di valutazione dell'attitudine direttiva, ai fini della nomina o conferma del dirigente stesso⁷⁴, e i programmi di gestione *ex art. 37, d.l. n. 98 del 2011*, che prevedono, tra i vari obiettivi, la riduzione della durata dei procedimenti, alla quale le buone prassi sono funzionali. Proprio per quest'ultima ragione, la gran parte delle buone prassi censite all'interno degli uffici sono state dedicate agli argomenti direttamente connessi ai programmi di gestione⁷⁵.

Alcune di queste prassi si sono poi tradotte in norme primarie o di regolamentazione consiliare (come le linee guida) e si sono dunque trasformate in *standard* nazionali. Esiste quindi una sorta di circolarità; non è infrequente infatti che una prassi nata dall'iniziativa di uno o più uffici sul territorio venga elevata (dal Ministero della giustizia, dal Csm o dal legislatore) al rango di

⁷² A tal riguardo, si fa riferimento, da un lato, a iniziative volte a utilizzare *software* e a organizzare procedure che suppliscono alla mancanza di tempestivi interventi del Ministero e, dall'altro, ad attività che organizzano la diffusione e il consolidamento dei sistemi ministeriali. Csm, delibera 7 luglio 2016, Dalle buone prassi ai modelli: una prima manualistica ricognitiva delle pratiche di organizzazione più diffuse negli uffici giudiziari italiani, allegato 3, nota esplicativa dei requisiti di validazione.

⁷³ Csm, delibera 18 giugno 2018, Buone prassi e modelli di organizzazione degli uffici giudiziari: aggiornamento del manuale ricognitivo approvato con delibera 7 luglio 2016; bilancio del progetto e prospettive future, 6 s.

⁷⁴ T.u. sulla dirigenza, artt. 7, 18 e 78.

⁷⁵ Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 10.

progetto nazionale di innovazione⁷⁶. Lo stesso ufficio per il processo, ad es., è nato dall'esperienza virtuosa di alcuni uffici giudiziari, che hanno affiancato al magistrato togato giudici onorari di tribunale e tirocinanti, constatando un aumento dell'efficienza nella risposta giudiziaria e una migliore gestione degli affari di semplice definizione. Tale modulo di lavoro ha dunque avuto origine da istanze interne agli uffici stessi, che da tempo richiedevano la creazione di uno *staff* di ausilio al giudice professionale, e ha visto la luce grazie alle buone prassi instaurate in alcune sedi, che hanno revisionato le modalità di lavoro del magistrato e delle cancellerie al fine di supportare i processi di innovazione tecnologica e migliorare l'utilizzo delle risorse a disposizione⁷⁷. L'ufficio del processo, secondo il Csm, merita particolare apprezzamento perché, rispetto alle forme conosciute di gestione temporale e quantitativa del contenzioso, è orientato "alla qualità e alla 'intelligenza' delle decisioni, intesa nel senso di attività di studio e di giudizio più documentate ed approfondite, e non solo di decisioni più numerose o emesse in tempi più brevi"⁷⁸. Altri esempi di prassi nate "dal basso" riguardano i tirocini presso gli uffici giudiziari, le convenzioni con enti esterni, la sinteticità degli atti, le sezioni immigrazione.

La prima fase di sviluppo delle buone prassi ha avuto inizio nel 2010, anno in cui il Csm ha intrapreso un percorso di catalogazione e divulgazione delle prassi virtuose sperimentate dagli uffici giudiziari nelle diverse realtà territoriali. È stata quindi creata una banca dati delle buone prassi a disposizione di tutti gli interessati, che viene tuttora costantemente aggiornata dal Consiglio con l'ausilio della Sto e di un gruppo di lavoro appositamente incaricato. Con la banca dati nazionale delle buone prassi il Consiglio ha creato uno strumento che "mette a fuoco la realtà delle prassi territoriali, a servizio degli attori del sistema giudiziario"⁷⁹.

Negli anni a seguire ha preso avvio un nuovo progetto (seconda fase), nell'ambito di un più ampio lavoro in materia di innovazione e organizzazione degli uffici giudiziari, che ha trovato riscontro sia nelle delibere sul processo telematico nel settore civile e penale, sia nella complessiva reingegnerizzazio-

⁷⁶ RANA, *op. cit.*, 91 ss. In più occasioni il Csm torna a sottolineare l'effetto innovativo e anticipatorio delle buone prassi ideate e attuate dagli uffici giudiziari, che di fatto "assumono il compito di anticipare soluzioni organizzative e sulla gestione delle risorse di cui, una volta riscontrata l'efficacia e l'effettività, il legislatore con norma primaria o il Csm con regolamentazione secondaria, si fanno progressivamente carico assumendole a istituto che entra a far parte stabilmente dell'ordinamento (Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 14).

⁷⁷ Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 12.

⁷⁸ Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 3.

⁷⁹ Delibera 16 marzo 2011.

ne del sistema informatico del Csm, ivi inclusa la creazione di un archivio storico delle buone prassi (oltre 1500) e la predisposizione di un'area *web* nel nuovo portale del Csm dedicata proprio all'organizzazione degli uffici e al progetto buone prassi⁸⁰. E' stato altresì predisposto un monitoraggio per verificare l'attualità delle buone prassi catalogate nella banca dati. Il Csm ha concentrato la propria attenzione soprattutto sui risultati positivi ottenuti in due settori cruciali: la pianificazione della gestione dei carichi di lavoro (smaltimento dell'arretrato e ragionevole durata del processo) e l'assistenza al magistrato, in particolare tramite l'ufficio per il processo.

Nella terza fase (anni 2016 e seguenti) si è passati dalla banca dati al manuale ricognitivo. Dopo ulteriore selezione e catalogazione delle buone prassi, è stato pubblicato il manuale ricognitivo dei modelli organizzativi, ovvero le pratiche di organizzazione più diffuse negli uffici giudiziari italiani. Il manuale fa riferimento alle esperienze di *court management*, selezionando 33 modelli, secondo una classificazione in sette ambiti, o macroaree: 1) cooperazione con il territorio; 2) l'organizzazione del processo penale; 3) l'organizzazione del processo civile; 4) l'organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al magistrato e dell'Ufficio per il processo; 5) l'organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al cittadino; 6) buone prassi informatiche nel settore civile; 7) buone prassi informatiche nel settore penale⁸¹.

Così facendo, il Csm ha ritenuto di valorizzare il corposo materiale pervenuto dagli uffici giudiziari mettendo a punto una serie di modelli organizzativi da proporre come riferimento per tribunali, corti e procure⁸².

⁸⁰ Tale reingegnerizzazione è stata resa possibile anche grazie al protocollo d'intesa del 26 marzo 2015 che ha consentito al Csm di utilizzare il *datawarehouse* ministeriale.

⁸¹ Le macroaree hanno valore meramente classificatorio e non escludono, per il futuro, segnalazioni relative a diverse materie o attività. Per maggiori dettagli v. Csm, delibera 7 luglio 2016, Dalle buone prassi ai modelli: una prima manualistica ricognitiva delle pratiche di organizzazione più diffuse negli uffici giudiziari italiani.

⁸² Più in dettaglio: la macroarea 1 - cooperazione con il territorio - riguarda la collaborazione con soggetti esterni agli uffici giudiziari e l'adozione di modelli di *governance* collettiva (come ad es. i patti - o tavoli - per la giustizia, gli uffici per l'innovazione; le commissioni permanenti sul pct con la partecipazione degli avvocati, i bilanci sociali e le carte dei servizi). La macroarea 2 - organizzazione del processo penale - fa riferimento ai processi di inter-organizzazione degli uffici e coordinamento tra uffici nella gestione dei carichi di lavoro e dei flussi informativi (v. ad es. la creazione degli uffici per la definizione degli affari semplici, i protocolli per le indagini preliminari, gli scambi informativi tra procura e sezione fallimentare). La macroarea 3 - organizzazione del processo civile - annovera i progetti di pianificazione per obiettivi e la gestione dei flussi informativi, allo scopo di migliorare la gestione dei carichi di lavoro e la riduzione dell'arretrato ultratriennale (ad es. protocolli nel settore famiglia, riduzione dell'arretrato e criteri di priorità). La macroarea 4 - organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al magistrato - e la macroarea 5 - organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al cittadino - si riferiscono a modelli di organizzazione interna all'ufficio che garantiscono migliori *performance* di lavoro e di accesso alla giustizia (come

In concreto, il manuale ricognitivo si propone di: raccogliere per materie, obiettivi e linee organizzative le buone prassi vigenti, così da costituire un *vademecum* per gli uffici che, tramite una semplice consultazione, potranno trovare i riferimenti per le prassi da replicare o da cui, comunque, trarre spunto⁸³; delineare alcuni modelli che hanno già raggiunto una diffusività e replicabilità tali da farne un sicuro riferimento per una buona prassi di organizzazione dell'ufficio; costituire la base di partenza per una più completa e strutturata manualistica delle migliori prassi applicabili alle diverse realtà giudiziarie e territoriali⁸⁴.

Al mese di febbraio 2018, il Csm aveva validato 358 prassi.

Secondo l'analisi svolta dal Csm, nell'ultimo periodo le buone prassi si sono concentrate soprattutto (46%) sul settore penale (processo penale, informatizzazione, interventi di raccordo delle attività tra uffici giudicanti e requirenti) e sulla cooperazione con il territorio (19%), inclusi i patti o tavoli per la giustizia⁸⁵. Il settore civile sembra essere maggiormente stabilizzato, grazie anche all'azione degli Osservatori sulla giustizia e all'esperienza del processo civile telematico, ormai maggiormente radicata.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, le buone prassi sono concentrate per lo più (42%) negli uffici del sud e delle isole, mentre per il 34% riguardano gli uffici del nord e per il 24% gli uffici del centro Italia. Nel precedente studio del 2016 era il nord l'area maggiormente interessata dalle buone prassi. Vi è stata dunque un'inversione di tendenza, che segnala un recupero da parte degli uffici del sud, mentre quelli del nord hanno oramai consolidato le loro prassi⁸⁶.

ad es. lo sportello di prossimità, l'evoluzione del *front office*, ecc.). Infine, la macroarea 6 e la macroarea 7 raccolgono le buone prassi informatiche che completano e fanno da supporto alle varie attività di innovazione afferenti, rispettivamente, al settore giudicante civile e al settore requirente e giudicante penale. Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., allegato 2 (studio statistico delle buone prassi validate e implementate), 45.

⁸³ Anche in relazione alla dimensione dell'ufficio di riferimento, così da potersi ipotizzare spontanei "gemellaggi", virtuali o effettivi, tra uffici omologhi.

⁸⁴ Per maggiori dettagli v. Csm, delibera 7 luglio 2016, cit., 39.

⁸⁵ Si tratta, in particolare, di iniziative finalizzate al reperimento di risorse esterne, attraverso il coinvolgimento del territorio in cui opera l'ufficio o comunque di attori istituzionali esterni all'ufficio giudiziario medesimo (come ad es. l'Università, l'avvocatura, gli enti pubblici e privati, gli ordini professionali e le associazioni). Proseguono ad es. le attività nel settore della semplificazione del rapporto con l'utenza (creazione di *front office* avanzati, sportelli di prossimità, uffici relazioni con il pubblico) che diventano sempre più vere e proprie cancellerie per il pubblico non professionale e per l'avvocatura.

⁸⁶ Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 16 ss. Alcuni dati di dettaglio riguardano i distretti: negli uffici giudicanti, rispetto alle 198 buone prassi complessive, il 19% appartiene agli uffici del distretto milanese e un ulteriore 17% agli uffici del distretto romano; negli uffici requirenti, rispetto ai 160 progetti complessivi, il 14% proviene dagli uffici del distretto di Napoli, seguono poi i distretti di Firenze e Milano

Passando all'analisi dei 33 modelli categorizzati dal Consiglio nel manuale ricognitivo, il modello più diffuso sul territorio è il modello organizzativo relativo ai tavoli (o patti) per la giustizia (41 modelli sul territorio, pari al 10,8% del totale), seguito dai Protocolli per le indagini preliminari (34 modelli sul territorio, pari al 9% del totale), dagli Uffici per la gestione dell'art. 415-*bis* c.p.p. e rilascio delle copie digitali (27 modelli sul territorio, pari al 7,1% del totale), dalla trasmissione delle notizie di reato preliminari (21 modelli, pari al 5,6% del totale) e dall'evoluzione del *Front Office* (19 modelli, pari al 5% del totale).

Nella macroarea dell'organizzazione del processo civile il modello più diffuso sono i protocolli sul processo civile telematico (13 modelli, pari al 3,4% del totale), mentre nella macroarea dell'Organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al magistrato e dell'Ufficio del processo il modello più diffuso riguarda proprio le esperienze dell'Ufficio per il processo (17 modelli, pari al 4,5% del totale)⁸⁷. Vari interventi hanno poi riguardato, nello specifico, l'automazione del processo civile e del processo penale, con una certa disomogeneità derivante dal diverso grado di avanzamento dei progetti ministeriali di informatizzazione nei due settori.

La tecnica di selezione delle buone prassi si è andata perfezionando nel corso del tempo. A partire dal 2016 (delibera 7 luglio 2016) la validazione è stata effettuata tenendo conto sia della innovatività e creatività della buona prassi, e della sua riproducibilità e trasferibilità (inclusa la sostenibilità nel tempo), sia dei risultati ottenuti rispetto all'obiettivo prefissato, in termini di efficacia ed efficienza della giurisdizione e di rapporto con l'utenza; ciò nell'ottica di considerare "buone" le prassi di organizzazione di cui l'ufficio stesso sia in grado di testimoniare i risultati positivi, così da indurre lo stesso Consiglio a farne un modello da esportare⁸⁸.

E' stato infine introdotto un metodo di immissione diretta da parte dell'ufficio, tramite l'"Archivio digitale dell'ufficio giudiziario", di tutte le prassi e le iniziative attuate e da sottoporre alla valutazione della settima commissione del Csm. La buona prassi inserita dal singolo ufficio è automaticamente comunicata ai presidenti delle corti di appello, ai procuratori generali presso le corti di appello e ai referenti distrettuali per l'informatica e l'innovazione

(10%), l'Aquila (9%) e Palermo (8%); v. allegato 2 (studio statistico delle buone prassi validate e implementate), delibera 18 giugno 2018, 59 s.

⁸⁷ Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 18.

⁸⁸ Csm, delibera 7 luglio 2016, Dalle buone prassi ai modelli: una prima manualistica ricognitiva delle pratiche di organizzazione più diffuse negli uffici giudiziari italiani, allegato 3, nota esplicativa dei requisiti di validazione.

(c.d. Rid)⁸⁹.

Le criticità che vengono evidenziate dal Csm attengono soprattutto alle difficoltà legate alla concreta misurabilità di alcune attività e dei risultati, all'indisponibilità in alcuni uffici di un definitivo e affidabile apparato di statistica gestionale di pronto utilizzo, alla diffusione a macchia di leopardo di alcune iniziative, dovuta anche alla maggiore disponibilità di risorse in alcuni territori rispetto ad altri. Il Consiglio intende dunque avviare un'opera di divulgazione e sensibilizzazione sui temi individuati al fine di diffondere una più ampia conoscenza e applicazione dei modelli selezionati sulla base dei parametri di efficacia, innovatività e creatività, esportabilità e rendicontabilità⁹⁰.

Un punto critico riguarda anche i rapporti tra il Csm e il Ministero della giustizia. Secondo il Csm, il tema dell'organizzazione e ottimizzazione del lavoro e delle risorse degli uffici giudiziari rappresenta un ambito in cui sono complementari le competenze del Csm e del Ministro della giustizia, e in cui hanno grandissima rilevanza i provvedimenti di normazione primaria di carattere ordinamentale e finanziario. A tal fine, il Csm si impegna a fornire la massima collaborazione istituzionale, con pareri e proposte al Ministro, affinché le "prerogative del Ministro possano svolgersi con l'apporto conoscitivo proveniente dalla magistratura". Viene inoltre richiesto al Ministro sia di considerare le buone prassi del Csm nello sviluppo delle iniziative in materia di innovazione sia di condividere aree telematiche in tali ambiti⁹¹. Vi è infine l'auspicio che "il comitato paritetico istituito in materia di organizzazione possa rivelarsi sempre più capace di trovare soluzioni condivise, tempestive ed efficaci. L'interlocuzione permanente, ispirata a un atteggiamento di leale collaborazione è anche funzionale a salvaguardare l'indipendenza della giurisdizione, che verrebbe invece intaccata da scelte gestionali sui servizi che unilateralmente incidessero sulle modalità di svolgimento dell'attività giudiziaria"⁹².

Le buone prassi del Csm assicurano dunque, in ultima istanza, che l'organiz-

⁸⁹ Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 22 ss.

⁹⁰ Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 27.

⁹¹ Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 28 s.

⁹² Csm, delibera 18 giugno 2018, cit., 29. Il "comitato paritetico per l'individuazione di soluzioni condivise in ordine alle questioni in materia di organizzazione giudiziaria" è stato istituito con delibera del 18 maggio 2011 su iniziativa congiunta del Csm e del capo del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia, allo scopo di istituire una sede stabile di confronto fra i due organi in materia di organizzazione degli uffici giudiziari e dei connessi servizi. È composto, per quanto riguarda i membri designati dal Csm, dal presidente della settima commissione, dal Segretario generale del Csm, dal coordinatore della Struttura tecnica per l'organizzazione del Consiglio e dal direttore della Settima Commissione. Per il Ministero ne fanno parte: il capo di Gabinetto, il capo del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria e il capo del Dipartimento per gli affari di giustizia.

zazione dell'attività giudiziaria sia affidata ai magistrati stessi (per il tramite del Csm), scongiurando possibili interferenze esterne. Esse, infatti, puntualizza il Csm, sono "la migliore risposta dei magistrati che operano negli uffici alla necessità di modernizzazione, culturale ed organizzativa, dell'attività giudiziaria e alla necessità quindi di trovare modalità nuove di interazione e colloquio, all'interno degli uffici e con il territorio, in controtendenza rispetto alla generalizzata difficoltà della pubblica amministrazione di fare sistema". È un bene, precisa il Csm, che questa risposta venga dall'interno degli uffici, perché l'alternativa sarebbe "una direzione manageriale esterna pericolosa per l'indipendenza della magistratura". A tale fine, conclude il Csm, è necessario ribadire l'importanza che l'organizzazione degli uffici sia il frutto di un processo elaborativo partecipato, e di una dirigenza partecipata, per mezzo di una vera ripartizione diffusa delle competenze tra i magistrati dell'ufficio, in coordinamento tra loro⁹³.

6. Rilievi conclusivi: la progressiva trasformazione del Csm.

Negli ultimi decenni il contesto in cui operano gli uffici giudiziari è cambiato significativamente sul piano organizzativo, grazie soprattutto alle innovazioni connesse all'uso della tecnologia informatica. L'affermarsi di nuovi strumenti statistici, di monitoraggio e di controllo, consente non solo di rilevare i flussi di lavoro degli uffici giudiziari, la tipologia e l'entità della domanda di giustizia, ma anche di programmare azioni e strategie mirate, selezionando ad es. le priorità da perseguire, anche nell'ottica dell'abbattimento dell'arretrato, o predisponendo nuovi modelli di trattazione degli affari o di organizzazione delle cancellerie. Le azioni messe in campo sono state molteplici non solo a livello nazionale ma anche locale, con variazioni da ufficio a ufficio.

Vari strumenti di supporto sono stati forniti agli uffici giudiziari per gestire la complessità organizzativa e migliorare il funzionamento e tra questi si inseriscono anche gli interventi del Csm in materia di linee guida e buone prassi di organizzazione giudiziaria, oggetto del presente studio.

Il Csm si propone come veicolo di promozione e diffusione, a livello nazionale, di linee guida e prassi virtuose che possano aiutare gli uffici a migliorare la qualità e la tempestività del loro lavoro. Sono soluzioni individuate "dal basso", cioè tratte dalle esperienze positive degli uffici giudiziari e con la collaborazione degli uffici stessi, a cui si vuole dare una diffusione nazionale. Il Csm funge quindi da "motore propulsivo". In diversi casi la collaborazione si

⁹³ Csm, delibera 18 giugno 2018, 31.

estende a soggetti esterni alla giurisdizione, come il Ministero della giustizia, il Ministero dell'interno, gli Osservatori sulla giustizia, gli avvocati e altre categorie professionali.

Il processo è dunque circolare: le linee guida e buone prassi nascono dalle esperienze messe in atto dagli uffici, che vengono selezionate e ri-codificate dal Csm, e tornano poi nuovamente agli uffici come modelli organizzativi virtuosi da implementare.

Nei primi anni in cui si è cominciato a riflettere su questi temi una delle questioni principali riguardava l'estrema variabilità e precarietà delle buone prassi, in ragione sia delle numerose iniziative che si erano andate sviluppando a livello locale, assecondando le diverse esigenze territoriali, sia del ruolo cruciale riconosciuto al dirigente magistrato nel dare applicazione e continuità alle buone prassi individuate. Continuità messa a dura prova dalla temporaneità dell'incarico direttivo, con il rischio appunto che l'impegno profuso da un dirigente nell'implementare alcune buone prassi potesse poi essere vanificato dal dirigente successivo, magari meno sensibile al tema o interessato a priorità diverse. Vi era quindi la necessità, si era detto, di creare una "cabina di regia", dotata di una certa stabilità nel tempo e in grado di governare le varie iniziative che via via fiorivano nelle realtà territoriali. Il Csm ha evidentemente colto questo suggerimento e ha occupato questo spazio, ponendosi come organo deputato alla gestione e diffusione delle buone prassi, creando una sintesi delle diverse esperienze territoriali e monitorando nel tempo la loro diffusione, anche attraverso la predisposizione di linee guida. Attraverso le sue circolari e delibere ha fornito alle buone prassi un riferimento istituzionale stabile e strutturato.

Il ruolo è del tutto peculiare e pone non poche questioni sul piano organizzativo, costituzionale, ordinamentale e processuale.

In primo luogo, il Csm interviene a regolare, in modo ancor più dettagliato e puntuale di quanto faccia già ora (si pensi alla circolare sulle tabelle degli uffici giudicanti), degli aspetti particolari dell'organizzazione interna degli uffici. Non è questa una novità in assoluto, considerato che il Csm già da tempo si comporta come il "vertice organizzativo della magistratura", nonostante i fondati dubbi sulla legittimità di questo ruolo, che non trova formale riscontro nella Costituzione, e in particolare nell'art. 105⁹¹. Come emerge dalle delibere

⁹¹ La ripartizione delle competenze tra Csm e Ministero della giustizia è sempre stato un punto controverso. Nonostante l'art. 105 Cost. sia chiaro nell'individuare le funzioni consiliari, il Csm, supportato da parte della dottrina, ritiene che le sue funzioni non si esauriscano in quelle espressamente indicate dall'art. 105 e riconosce, invece, l'esistenza di poteri impliciti ulteriori e serventi rispetto ad esse; per

esaminate in questo articolo, il Csm è consapevole di inoltrarsi in ambiti nuovi (ovvero “su una serie di versanti, rispetto ai quali era inimmaginabile che lo stesso [Csm] potesse svolgere da supporto alla giurisdizione”⁹⁵) e giustifica la sua azione in funzione del miglioramento della funzionalità del sistema giudiziario. Tutto ciò porta a una serie di considerazioni di ordine più generale.

L'incremento delle competenze organizzative è oramai di portata tale da porre in essere una vera e propria trasformazione del Csm in un organo dotato di competenze che vanno ben oltre la gestione dello *status* e della carriera dei magistrati e si estendono anche al governo dei processi di innovazione, alla valutazione delle *performance* degli uffici giudiziari, alla promozione delle buone prassi e dell'informatizzazione. Questo ruolo è più simile a quello dei consigli di giustizia dei Paesi del Nord-Europa (come ad es. l'Olanda), la cui funzione non è solo quella di gestire il corpo dei giudici, ma anche quella di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e fornire un supporto alla gestione operativa delle corti e dei tribunali⁹⁶. Permane tuttavia una differenza fondamentale: il Csm italiano non ha alcuna responsabilità per la gestione e allocazione delle risorse finanziarie agli uffici giudiziari, restando tali funzioni di esclusivo appannaggio del Ministero della giustizia. Anche in questo ambito, tuttavia, vi è la ricerca di una interlocuzione e collaborazione istituzionale tra i due organi, come dimostrano alcune delibere precedentemente citate, in cui il Csm richiede al Ministro, considerata l'enorme rilevanza dei provvedimenti di carattere finanziario sulle scelte gestionali degli uffici, di agire comunque in modo non unilaterale ma con l'apporto conoscitivo proveniente dalla magistratura⁹⁷.

L'informatizzazione dei servizi della giustizia ha in qualche modo favorito questa trasformazione del ruolo del Csm, poiché ora anche il Csm ha accesso (direttamente o indirettamente) a informazioni sul funzionamento degli uffici giudiziari che una volta erano di pertinenza del solo Ministro della giustizia. Avendo la disponibilità di dati e statistiche, e quindi una conoscenza più pun-

approfondimenti v. DI FEDERICO, *L'indipendenza della magistratura in Italia*, in *Manuale di ordinamento giudiziario*, a cura di Di Federico, 2004; PICCIONE, *Il Consiglio superiore della magistratura attraverso il prisma del suo regolamento*, in *Riv. associaz. it. costituzionalisti* (AIC), 2017, 4.

⁹⁵ V. *supra* nel testo in corrispondenza alla nota 14.

⁹⁶ Va precisato tuttavia che in alcuni casi, come per il Consiglio olandese e quello danese, la composizione dell'organo include anche membri esterni alla magistratura esperti in materia di organizzazione. Per approfondimenti v. SEIBERT-FOHR, *Judicial Independence in Transition*, Springer, 2012; KOSAŘ (ED.), *Judicial self-government in Europe*, in *German Law Journal*, 2018, vol. 19, n. 7, 1806; CONTINI (ED.), *Handle with Care: assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice*, IRISIG-CNR, Bologna, 2017, in www.lut.fi/hwc.

⁹⁷ V. *supra* le delibere riportate nel testo, in corrispondenza delle note 91 e 92.

tuale e circostanziata (il Csm ha un proprio ufficio statistico e un proprio *datawarehouse*), il Csm ha i mezzi e gli strumenti per poter sviluppare proprie strategie e linee d'azione, proponendo iniziative, progetti, riforme in materia organizzativa. L'informatizzazione, inoltre, richiede inevitabilmente uno stretto coordinamento e una condivisione di informazioni e obiettivi tra i due organi di governo del sistema giudiziario, poiché i servizi informatici sono strumenti "trasversali" che riguardano la giustizia nel suo complesso e incidono su settori di competenza sia ministeriale sia consiliare.

In secondo luogo, pur avendo linee guida e buone prassi natura non vincolante (sono strumenti di *soft law*), la loro adozione o mancata adozione non è irrilevante sul piano ordinamentale. Essa infatti viene valutata dal Csm sotto una serie di profili: al momento dell'approvazione delle tabelle degli uffici giudicanti, o dei criteri organizzativi degli uffici requirenti; ai fini della valutazione dei dirigenti degli uffici⁹⁸; in relazione all'attività di particolari figure dislocate a livello distrettuale, come i magistrati referenti per l'informatica e l'innovazione. Vi sono quindi delle conseguenze ben precise sul piano ordinamentale, che possono incidere sulla carriera del magistrato e/o sulla conferma in un incarico. Ciò, di fatto, rende formalmente più cogenti le prescrizioni emanate. Bisognerà comunque sempre verificare in concreto come il Csm applicherà tali previsioni.

In terzo luogo, il Csm sottolinea la novità del suo ruolo e del metodo utilizzato, che è basato sul dialogo e l'interlocazione con gli uffici. La novità sta però anche nel fatto che in diverse occasioni il Csm arriva a "sfiurare" ambiti di esclusiva pertinenza della giurisdizione. Secondo il Csm, ciò non deve essere considerato un'interferenza nell'attività dei giudici, bensì un ausilio nei loro confronti, poiché le linee guida e le buone prassi servono a dare attuazione alle norme costituzionali, a promuovere la specializzazione dei magistrati, a garantire l'uniforme applicazione della normativa su tutto il territorio nazionale (dando per scontato, peraltro, che spetti al Csm il compito di garantire l'uniforme applicazione di una legge nazionale).

Non si può negare, tuttavia, che diversi interventi incidono sul funzionamento del processo e si ripercuotono direttamente su istituti processuali. Basti pensare alle linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni o a quelle relative ai criteri per la nomina dei consulenti. Esemplificative al riguardo sono proprio le prime, laddove il Csm suggerisce di introdurre il filtro in appello in materia penale pur non essendo tale meccanismo previsto da

⁹⁸ T.u. sulla dirigenza, artt. 7, 18 e 78.

alcuna norma di legge. È evidente, in questo caso, la violazione della riserva di legge statale in materia di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale" di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. Un conto, infatti, è rimodulare l'organizzazione del lavoro dei giudici d'appello alla luce del modello decisionale delineato dalla legge (come ad es. il filtro in appello in sede civile, di cui agli artt. 348-*bis* e *ter* c.p.c.), altra questione, invece, è introdurre un modello decisionale nuovo, non previsto da una norma primaria.

La questione non è irrilevante. L'attività regolatoria del Csm deve trovare dei limiti ben precisi, anche se - di fatto - alcuni di questi sono già caduti da tempo: dopo il superamento della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario (*ex art. 108 cost.*)⁹⁹ e l'ampliamento delle competenze del Csm ben oltre a quelle indicate dall'art. 105 Cost. (v. sopra) sembra ora profilarsi il rischio che anche il principio di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., possa essere messo in discussione, con grave pregiudizio della riserva di legge e del principio di separazione dei poteri dello Stato. Il Csm, infatti, non può sostituire alla legge le proprie circolari, come sottolineano con grande semplicità alcuni autori¹⁰⁰.

Si tratta a tutti gli effetti di un'incursione del Csm nel terreno del processo e della giurisdizione, a cui il Csm non dà adeguato risalto, limitandosi a sottolineare il carattere non vincolante delle disposizioni emanate. Una riflessione sul punto è invece necessaria.

Le linee guida e le buone prassi codificate dal Csm, insieme ad altri strumenti di autoregolazione (si pensi ad es. anche ai protocolli degli Osservatori della giustizia, che non sono altro che codificazioni di prassi autoregolamentate e condivise da diverse categorie professionali) rappresentano un fenomeno relativamente recente nel nostro sistema giudiziario e ancora poco analizzato. Queste nuove forme di autoregolazione, che si vanno ad aggiungere al piano normativo e a quello giurisprudenziale e in certi casi vengono poi trasfuse in atti normativi primari o secondari, sono legittime nella misura in cui si inseriscono negli "spazi" lasciati liberi dal legislatore. Esse dunque costituiscono un arricchimento del sistema normativo (e processuale) ma sempre nel rispetto

⁹⁹ Riserva di legge che è stata interpretata come relativa, nel senso che non preclude al Csm di adottare normativa di dettaglio in attuazione delle norme primarie. Di fatto, come dimostra anche l'analisi svolta in questo scritto, il Csm interviene con normativa secondaria non solo quando vi è una norma di legge che espressamente glielo consente (v. ad es. la l. sulle sezioni specializzate in materia di immigrazione) ma anche quando una norma primaria di tal genere non c'è.

¹⁰⁰ BENVENUTI-PARIS, *Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model*, in *Judicial self-government in Europe*, in *German Law Journal*, Kosař (ed.), 2018, vol. 19, 7, 1646.

del principio di legalità e di separazione dei poteri. Hanno dunque il valore di una regolamentazione attuativa che si inserisce negli spazi che la legge lascia fisiologicamente a disposizione. Sul piano processuale, la loro utilità è quella di orientare le determinazioni discrezionali del giudice (senza limitarne l'autonomia, perché comunque il giudice resta sovrano e libero di compiere le proprie scelte discrezionali) e renderle più trasparenti¹⁰¹. Non possono invece stravolgere i principi su cui si basa il nostro ordinamento, né il monopolio della legislazione in materia processuale che la Costituzione attribuisce allo Stato¹⁰².

L'ultimo punto attiene alla questione dell'assunzione di responsabilità. Con l'ampliamento delle sue funzioni il Csm diviene di fatto corresponsabile dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici giudiziari insieme al Ministro della giustizia. Si può parlare di co-gestione dell'organizzazione degli uffici giudiziari da parte dei due organi, perché le competenze si integrano, si confondono ed è obiettivamente difficile trovare una linea di demarcazione tra i compiti dell'uno e dell'altro organo. Non solo, grazie al collegamento costante e sistematico con gli uffici, il Csm sembra porsi come l'interlocutore principale e privilegiato in tema di innovazione organizzativa e modernizzazione della giustizia¹⁰³. Ciò accresce la sua posizione e la sua influenza nella *governance* degli uffici giudiziari.

Maggiori informazioni sarebbero tuttavia necessarie per valutare il reale im-

¹⁰¹ COSTANTINO, *Il processo civile tra riforme ordinamentali, organizzazione e prassi degli uffici (una questione di metodo)*, in *Gli Osservatori sulla giustizia civile e i protocolli d'udienza*, a cura di Berti Arnoaldi Veli, Bologna, 2011, 162.

¹⁰² V. CAPONI, *L'attività degli Osservatori sulla giustizia civile nel sistema delle fonti del diritto*, in *Gli Osservatori sulla giustizia civile e i protocolli d'udienza*, cit., 57 ss., il quale ricorda che “nell'operazione che conduce lo Stato moderno ad appropriarsi della funzione di rendere giustizia e a rivendicare a sé il monopolio della legislazione in materia processuale, vi è l'aspirazione profondamente sentita a porre rimedio alla degenerazione del processo romano-canonico e ad apprestare certezza alla disciplina del processo”. Si affermano così i moderni ordinamenti processuali, che relegano al margine un'idea di giustizia resa in un processo i cui principi e regole non provengono dalla volontà del legislatore (fonte superiore ed esterna rispetto ai protagonisti della vicenda processuale).

¹⁰³ Grazie ai nuovi strumenti di gestione dell'ufficio giudiziario (tabelle, programmi di gestione, programmi annuali, ecc.) il Csm monitora l'azione dei dirigenti e l'attività dell'ufficio in modo continuativo. Nel suo libro, ad es., il dott. Barbuto fa notare che il programma Strasburgo adottato dal Tribunale di Torino nel 2001 fu immediatamente sottoposto all'attenzione del Csm, affinché questi lo validasse. Il Ministero della giustizia apprese invece del progetto dai giornali e soltanto in un secondo momento; convocò subito il dott. Barbuto per avere ulteriori informazioni. L'iniziativa, in realtà, era di grande interesse anche per il Ministero, nelle sue competenze internazionali, e venne immediatamente comunicata alla rappresentanza italiana presso il Consiglio d'Europa e al Comitato dei Ministri, il cui compito è quello di monitorare le varie misure messe in campo dall'Italia per porre rimedio al problema delle continue violazioni dell'art. 6 Cedu per irragionevole durata dei processi.

patto degli interventi del Csm sul lavoro degli uffici, al di là dei rapporti dallo stesso forniti, che comunque costituiscono un'importante fonte informativa. Per es., senza entrare nel merito delle linee guida, che senza dubbio affrontano problematiche reali e concrete degli uffici giudiziari, dalle informazioni disponibili non è dato sapere se tali disposizioni costituiscono davvero un punto di riferimento per i magistrati, nonché delle misure realmente efficaci per il miglioramento della qualità della giustizia. Come già detto in premessa, stante l'ampiezza degli interventi del Csm, è estremamente difficile avere informazioni precise ed esaustive sul se e sul modo in cui le varie misure sono state concretamente implementate negli uffici giudiziari (e sui risultati ottenuti). Manca dunque un riscontro empirico sulla reale efficacia delle misure proposte dal Csm.

In linea generale, l'affidare ai magistrati (direttamente o tramite il Csm) maggiori compiti e responsabilità nella gestione degli uffici giudiziari è un tema oggetto di discussione a livello internazionale. Se è vero che, da un lato, il coinvolgimento dei magistrati e del Csm nella gestione dell'ufficio formalmente aumenta l'indipendenza della magistratura (evitando il rischio di una direzione manageriale esterna, come sostiene lo stesso Csm), dall'altro però ciò non garantisce necessariamente una gestione efficiente. Il coinvolgimento nell'organizzazione dell'ufficio può rendere i magistrati più partecipi, consapevoli e responsabili nel raggiungimento degli obiettivi programmati, ma, allo stesso tempo, se diventa troppo preponderante, li distoglie dall'esercizio della giurisdizione e quindi dallo svolgere i compiti che spettano loro in via esclusiva¹⁰⁴. Il recupero di efficienza non può dunque essere dato per scontato¹⁰⁵. Se è questa la direzione che si vuole perseguire bisogna valutarne bene le conseguenze perché si rischia di trasformare in modo significativo il lavoro del magistrato, che sarà inevitabilmente più impegnato nell'organizzazione e meno dedito alla giurisdizione.

¹⁰⁴ Ciò vale soprattutto per i dirigenti degli uffici, che hanno la responsabilità della gestione dell'ufficio (ad es. promuovendo la diffusione di misure organizzative come le linee guida e le *best practices*), ma anche per il singolo giudice o P.m., che è chiamato comunque a conoscere tali misure e ad applicarle.

¹⁰⁵ Sul dibattito internazionale, che non può essere approfondito in questa sede, v. in particolare, BUNJEVAC, *From individual judge to judicial bureaucracy: the emergence of judicial councils and the changing nature of judicial accountability*, in *University of New South Wales Law Journal*, 2017, 40 (2), 806-841 e KOSAŘ (ED.), *Judicial self-government in Europe*, in *German Law Journal*, 2018, vol. 19, 7, 1567-2188.