



Ufficio del processo e Organizzazione della giustizia

Prima lettura delle nuove linee guida del CSM in materia di emergenza Covid (delibera 4.11.2020)

di [Chiara Gallo](#)

9 novembre 2020

Prima lettura delle nuove linee guida del CSM in materia di emergenza Covid (delibera 4.11.2020)

di Chiara Gallo

Sommario:1. La delibera del Csm del 4.11.2020 - 2.Organizzazione dei servizi ed esercizio dell'attività giurisdizionale - 3. Indicazioni e disposizioni relative a specifiche emergenze e situazioni di uffici in particolare difficoltà. - 4. Indicazioni per i Consigli Giudiziari - 5. Indicazioni relative ai magistrati in condizioni di fragilità, in quarantena e in isolamento fiduciario. - 6. Differimento dei termini di adozione dei nuovi progetti tabellari. Chiarimenti in ordine alla circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2020-2022. Raccomandazioni finali

1. La delibera del Csm del 4.11.2020

Con la delibera del 4.11.2020 il CSM ha formulato nuove linee guida per la gestione della attuale fase emergenziale.

Si tratta di un provvedimento complesso che contiene indicazioni assai dettagliate su molteplici aspetti della vita degli uffici giudiziari, a partire da quelli logistici per finire con quelli attinenti

allo svolgimento del lavoro “a distanza” per i magistrati che versano in condizioni di fragilità o che si trovano in quarantena o in isolamento fiduciario.

La delibera cerca di colmare le molteplici lacune contenute del DL 137/2020 che ha limitato fortemente l'utilizzo del processo da remoto - soprattutto nel settore penale - senza offrire nessuno strumento idoneo a controbilanciare il rischio di assembramenti e di contagi che la scelta di svolgere attività in presenza senza alcuna riduzione dei flussi comporta.

Il testo è suddiviso in paragrafi che trattano i diversi settori di intervento dell'organo di governo autonomo.

2.Organizzazione dei servizi ed esercizio dell'attività giurisdizionale

L'adozione delle misure atte ad evitare assembramenti è affidata ai **dirigenti** degli uffici che devono dettare (o confermare ove già esistenti) le disposizioni volte a **regolare l'accesso agli uffici giudiziari e limitare i contatti personali**.

A tal fine si raccomanda ai dirigenti:

- l'adozione di protocolli rivolti all'utenza finalizzati a regolamentare gli ingressi agli edifici che prevedano anche prenotazioni degli accessi.
- l'adozione di protocolli interni tra uffici giudicanti e requirenti o comunque di prassi concordate tra i due uffici per la trasmissione degli atti urgenti con modalità telematiche.
- l'individuazione, nei casi in cui l'udienza non possa essere svolta mediante collegamenti da remoto (o nel settore civile mediante trattazione scritta), di locali e presidi idonei allo svolgimento delle udienze nel rispetto delle prescrizioni igienico sanitarie, anche avvalendosi dell'ausilio delle autorità sanitarie competenti.

Si tratta di indicazioni importanti che attribuiscono ai dirigenti un ruolo decisivo nella tutela della sicurezza dei lavoratori e dell'utenza.

E' tuttavia evidente che l'obiettivo di individuare locali e presidi idonei allo svolgimento delle udienze - che presuppone attività quali la verifica degli impianti di areazione e la c.d. mappatura delle aule per individuare il limite della loro capienza, finora svolte a singhiozzo nei diversi uffici - sarà di difficile realizzazione in tutti i casi (molti) in cui l'edilizia giudiziaria non consente di trovare valide alternative rispetto alle aule non idonee per conformazione e capienza.

Quanto alle linee guida relative all'**esercizio dell'attività giurisdizionale**, il CSM, supplisce, per quanto possibile, all'assenza, nella recente legislazione emergenziale, di norme atte a contenere

il flusso degli affari, attraverso un invito rivolto ai dirigenti degli uffici all'adozione di **provvedimenti organizzativi di carattere generale di contenuto analogo ai provvedimenti in materia di priorità nella trattazione degli affari** disciplinati dalla delibera del CSM dell'11.5.2016 (*Linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari- rapporti fra uffici giudicanti e requirenti*). Si tratta di un'indicazione fortemente innovativa perché propone l'utilizzo, nella attuale situazione emergenziale, di uno strumento nato per la gestione degli affari in una situazione fisiologica. Attraverso i provvedimenti in materia di priorità diviene possibile dare attuazione concreta alla indicazione di carattere generale contenuta nella stessa delibera rivolta ai dirigenti di “*raccomandare ai magistrati la trattazione di procedimenti in numero e modalità effettivamente compatibili con il rispetto delle prescrizioni di cui al DPCM 24.10.2020*”.

Tali provvedimenti devono essere preceduti da procedure partecipate, idonee a coinvolgere con modalità anche informali, in funzione consultiva, i componenti dell'ufficio, l'avvocatura e il personale amministrativo e, così come avviene per i provvedimenti in materia di priorità, possono essere anche emanati *ad hoc* ossia al di fuori del contesto prettamente tabellare.

In sostanza, attraverso tali provvedimenti i dirigenti potranno regolamentare il flusso dei procedimenti nel periodo emergenziale, postergando la trattazione di quelli non prioritari, pur in assenza di un potere di sospensione analogo a quello attribuito loro dal DL 17 del 18.3.2020.

Tale indicazione diviene il cardine e la cornice di tutte le disposizioni che contengono inviti diretti ai magistrati essendo evidente che le scelte in ordine alla trattazione degli affari non possono essere rimesse ai singoli ma devono essere ricondotte ad una linea unitaria dell'ufficio.

Un'altra serie di indicazioni, sempre rivolte ai dirigenti, è finalizzata ad integrare le disposizioni contenute nel DL 137/2020 in materia di processo telematico e favorire nel concreto, la loro applicazione, attraverso **un'attività promozionale**.

Ai dirigenti è infatti raccomandato:

- di invitare tutti i magistrati ad utilizzare il processo da remoto e la trattazione scritta in tutte le ipotesi previste dalla legge (che si ricorda, indica tali modalità come possibili e non come obbligatorie);
- di promuovere, per rendere concretamente praticabili le modalità di trattazione sopra indicate, l'adozione di protocolli con l'avvocatura per l'individuazione di modalità condivise di partecipazione da remoto o di trattazione scritta;
- di incentivare nel settore civile il deposito in via telematica delle istanze;

- di monitorare la predisposizione nel settore penale di moduli organizzativi utili ad attuare la previsione del deposito telematico a cura delle parti previsto dall'art. 24 commi I, II e III DL 137\2020.

Quest'ultimo punto è particolarmente delicato, posto che le norme sul deposito telematico degli atti richiedono, per la loco concreta applicabilità, l'adozione di provvedimenti da parte del Ministero della Giustizia volti alla individuazione del *portale del processo penale telematico*. L'emergenza sanitaria diviene, dunque, un'occasione per implementare il processo penale telematico attraverso gli obblighi che il legislatore pone al Ministero della Giustizia, sulla cui attuazione spetta ai dirigenti di vigilare.

Lo stesso CSM nelle raccomandazioni finali della delibera invita il Ministero della Giustizia a garantire con la massima tempestività e continuità agli uffici giudiziari gli strumenti necessari alla concretizzazione delle misure previste dai decreti legge.

Seguono poi raccomandazioni di natura “tecnica” tese ad impedire situazioni di contatti o assembramenti rivolte direttamente ai singoli magistrati in quanto ricadenti nella gestione diretta delle singole udienze, anche per casi in cui si renda necessario procedere ad udienze di rinvio, situazione questa che viene presa in considerazione proprio in conseguenza della scelta del CSM di prevedere l'adozione di provvedimenti che incidano, riducendolo, sul flusso degli affari, in applicazione dei criteri di priorità.

In particolare:

- nel settore civile si raccomanda di disporre i rinvii con provvedimenti telematici e non cartacei;
- nel settore penale si raccomanda di ricorrere ai rinvii fuori udienza se possibile o comunque di richiedere la collaborazione dei Consigli dell'Ordine locali affinchè individuino un unico difensore che possa partecipare alle udienze che devono essere rinviate in sostituzione di tutti i difensori titolari (collaborazione che non potrà che passare da un'interlocuzione tra i dirigenti e l'avvocatura che sfoci nell'adozione di accordi o protocolli);
- in generale si raccomanda la fissazione delle udienze che non possono essere celebrate da remoto, ad orari prestabiliti ed evitando la contestuale presenza di più soggetti in ogni procedimento (ad esempio testi). Tali accorgimenti porteranno inevitabilmente ad un allungamento dei tempi dei processi e alla fissazione di un numero di processi per udienza inferiore a quello del periodo pre-pandemico con la conseguenza di un aumento dell'arretrato.

3. Indicazioni e disposizioni relative a specifiche emergenze e situazioni di uffici in particolare difficoltà.

Si ripropone l'ampliamento dei limiti previsti dalla circolare del CSM 108 del 2008 per l'utilizzo degli strumenti delle applicazioni infradistrettuali e delle tabelle infradistrettuali per la trattazione dei procedimenti indifferibili non gestibili tramite le assegnazioni interne, già previsto nelle linee guida di marzo 2020, fino al 31.1.2021.

Il Presidente della Corte d'Appello o il Procuratore Generale provvederanno con decreto immediatamente esecutivo comunicato ai Consigli Giudiziari che esprimeranno il parere entro 15 giorni e trasmesso al CSM per l'approvazione.

4. Indicazioni per i Consigli Giudiziari

Come già accaduto nella prima fase emergenziale, le sedute dei Consigli Giudiziari potranno essere svolte da remoto attraverso gli applicativi messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, su disposizione dei Presidenti dei Consigli Giudiziari e sentiti i componenti.

Nella delibera del CSM si sottolinea il carattere eccezionale di tale modalità di deliberazione dei Consigli Giudiziari che trova la fonte normativa nell'art 73 DL 18\2020 che subordina l'adozione di tali modalità di svolgimento delle sedute alla garanzia della certezza nell'identificazione di partecipanti.

5. Indicazioni relative ai magistrati in condizioni di fragilità, in quarantena e in isolamento fiduciario.

Si tratta di un intervento inedito del CSM, necessitato dall'incidenza della pandemia sulla capacità lavorativa dei magistrati, anche in situazioni differenti dalla malattia in senso tecnico.

In tutti gli uffici fin dallo scoppio dell'emergenza sanitaria si è posto il problema di come regolamentare lo status lavorativo dei magistrati in quarantena, in isolamento fiduciario, o affetti da patologie che li collocano della cd categoria dei lavoratori fragili secondo la definizione contenuta nel DL 13.10.2020.

Soprattutto le prime due situazioni, che impediscono al magistrato di essere fisicamente presente in ufficio, hanno creato maggiori difficoltà interpretative in ordine alla loro possibile collocazione nelle tradizionali categorie della "presenza in servizio" e "dell'assenza per malattia"

Il CSM ha superato tale incertezza in modo chiaro affermando nella delibera che "*il magistrato che si trovi in quarantena o in isolamento fiduciario a causa del COVID e non si trovi in stato di*

malattia certificata è da considerarsi in servizio”.

E' stata, di conseguenza, prevista la possibilità per i dirigenti di adottare specifiche misure organizzative in relazione alle diverse situazioni, attraverso un "*leale e collaborativo confronto con gli interessati*". Tale inciso, valutato unitamente al richiamo ai criteri di flessibilità organizzativa fissati dalla Circolare per la formazione delle tabelle 2020-2022 in materia di benessere organizzativo, contribuisce ad una nuova visione dell'organizzazione del lavoro dei magistrati che coniuga flessibilità ad obiettivi di efficienza e soprattutto si fonda sul confronto tra chi svolge compiti organizzativi dell'ufficio e i destinatari dei provvedimenti organizzativi ai quali non spetta un ruolo meramente passivo, ma che hanno il diritto-dovere di partecipare all'organizzazione del lavoro.

Per i *lavoratori fragili* in linea generale verrà favorito lo svolgimento di attività da remoto e si prevedono le seguenti modalità organizzative:

- per le attività per il cui svolgimento è necessaria la presenza in ufficio è previsto che il dirigente rafforzi ed adatti alle esigenze del caso concreto le ordinarie misure logistiche e organizzative finalizzate a ridurre rischi di contagio;
- ove le condizioni di salute del magistrato non consentano in modo assoluto la presenza in ufficio, si potranno prevedere esoneri da specifiche attività come quelle di udienza (nei casi in cui non è possibile che tale attività si svolga da remoto) compensati dall'assegnazione di affari maggiormente compatibili con le condizioni del magistrato in numero superiore rispetto agli altri magistrati dell'ufficio. Si precisa che se l'esonero riguarda l'attività di udienza si dovrà ricorrere all'istituto della supplenza, concretizzandosi una situazione di impedimento del magistrato.
- qualora il magistrato operi in un settore che non consenta lo svolgimento del lavoro a distanza, lo stesso, a sua domanda, può essere assegnato in via temporanea anche in sovrannumero ad altro settore del medesimo ufficio o ad altra sezione, mantenendo il diritto a rientrare nel settore di appartenenza. Il provvedimento di assegnazione temporanea è immediatamente esecutivo e segue la procedura tipica delle variazioni tabellari. Deve essere sottolineata sempre nell'ottica dell'organizzazione partecipata che caratterizza tutto il provvedimento del CSM, che il provvedimento viene adottato sentito l'interessato e previo coinvolgimento dei magistrati dell'ufficio in modo da individuare le modalità più adatte a contemperare le diverse esigenze.

Per i magistrati in quarantena o in isolamento fiduciario, o genitori di minore di anni quattordici nei cui confronti sia disposta la quarantena. (situazioni che devono essere comunicate

tempestivamente al dirigente dell'ufficio) si prevede lo svolgimento da remoto di tutte le attività (di udienza e non) consentite dalla legge.

Si prevede inoltre che i magistrati che versano in tali situazioni siano esonerati dalle attività che devono essere svolte necessariamente in ufficio (per le udienze si ricorrerà all'istituto della supplenza) e che tali esoneri vengano compensati, al pari di quanto avviene per i lavoratori in condizione di fragilità.

Resta il nodo, nel settore penale, dove non è ancora operativo il processo telematico, delle modalità con cui i magistrati in quarantena o isolamento potranno avere accesso ai fascicoli cartacei e depositare i provvedimenti redatti senza recarsi in ufficio. Si potrebbe ritenere che in assenza degli strumenti tecnici idonei quali acceso da remoto al TIAP o firma digitale gli uffici dovranno attrezzarsi per il ritiro dei provvedimenti e la consegna dei fascicoli ai magistrati anche tramite le autovetture di servizio.

6. Differimento dei termini di adozione dei nuovi progetti tabellari. Chiarimenti in ordine alla circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2020-2022. Raccomandazioni finali

Negli ultimi paragrafi della delibera si forniscono indicazioni in merito all'applicabilità delle norme contenute nella nuova circolare sulle tabelle e al contenuto delle prossime segnalazioni tabellari che seguono un recente incontro tra i consiglieri della settima Commissione e i dirigenti degli uffici giudiziari.

Il termine ultimo per il deposito al CSM delle segnalazioni tabellari degli uffici giudicanti e dei progetti organizzativi degli uffici requirenti è differito al 31.3.2021.

Viene precisato che

-alle variazioni tabellari successive al 23.7.2020 (data della delibera di adozione della nuova circolare sulle tabelle) si applicano le norme della nuova circolare, mentre resta applicabile la pregressa normativa per le variazioni tabellari anteriori a tale data;

-nella parte delle tabelle relativa alla distribuzione dei magistrati alle sezioni il dirigente deve tenere conto dell'organico di diritto, dunque comprensivo degli aumenti stabiliti con Decreto Ministeriale del 14.9.2020, sebbene l'aumento non sia ancora effettivo. Tale precisazione è in linea con la regola generale secondo cui la distribuzione dei magistrati all'interno dell'ufficio

avviene sulla base della pianta organica e non delle presenze effettive, ossia non tiene conto delle vacanze;

- si affronta il problema della immediata esecutività delle variazioni tabellari che contengano disposizioni di natura e con regime differente ovvero disposizioni relative all'assegnazione dei magistrati agli uffici ed alle sezioni, che possono essere dichiarate immediatamente esecutive dal dirigente in presenza di ragioni eccezionali ed urgenti e disposizioni relative all'assegnazione degli affari la cui immediata esecutività è subordinata al parere favorevole unanime del consiglio giudiziario. Ciò accade, ad esempio nei casi di provvedimenti di sostituzione in caso di improvvista assenza di un magistrato da parte di altro magistrato che, in ragione delle nuove incombenze assegnate, deve essere sgravato di parte delle proprie assegnazioni. Il CSM consiglia in tali casi di procedere a due diverse variazioni tabellari: la prima di assegnazione del magistrato alla nuova posizione tabellare, immediatamente esecutiva, la seconda di modifica dell'assegnazione degli affari allo stesso attribuiti che sarà immediatamente esecutiva solo dopo il parere unanime del Consiglio Giudiziario.

Su quest'ultimo punto si osserva che il doppio binario delineato dal CSM, certamente rispondente alle attuali regole tabellari, potrebbe in concreto creare situazioni pregiudizievoli per il magistrato trasferito ad altra posizione tabellare, laddove il Consiglio Giudiziario non fosse unanime rispetto alla seconda variazione tabellare con cui lo stesso viene sgravato dalle assegnazioni originarie, situazione questa che determinerebbe per il magistrato trasferito un aggravio di lavoro per un periodo di tempo prolungato (o comunque quantomeno fino all'intervento del CSM).

Il CSM raccomanda infine il massimo utilizzo degli strumenti informativi che consentano lo svolgimento dei processi da remoto, coinvolgendo i RID ed i MAGRIF con funzione di assistenza nell'uso di tali applicativi e della SSM per l'attività formativa riferibile al loro utilizzo.

Da segnalare l'invito del CSM rivolto al Ministero della Giustizia, a garantire con la massima tempestività e continuità gli strumenti necessari all'attuazione delle norme contenute nella legislazione emergenziale ed in particolare a fornire adeguata assistenza tecnica, nonché ad assicurare agli uffici giudiziari risorse economiche e beni atti a garantire condizioni di lavoro in sicurezza rispetto al rischio epidemiologico.

Si tratta infatti di condizioni essenziali senza le quali ogni sforzo organizzativo non potrà produrre risultati in termini di efficienza e sicurezza.

