

LA MAGISTRATURA

ORGANO DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI

La giustizia ferita

8 Pseudo-riforme in materia di giustizia e normalizzazione della magistratura

82 Carichi esigibili individuali: una reale esigenza organizzativa o solo un falso mito?

110 Si è imboccata davvero la strada giusta?

122 Processo civile telematico tra criticità e prove di dialogo

La Magistratura

Periodico a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati

Le opinioni espresse in ciascun articolo sono proprie dell'autore e possono non coincidere con quelle della redazione o della direzione o con la linea dell'ANM

Direzione e Amministrazione

Roma - Palazzo di Giustizia,
presso l'Associazione Nazionale Magistrati
Telefono: 06/6861266
Fax: 06/68300190
Sito internet: www.associazionemagistrati.it

Direttore responsabile

Rosa Polito

Direttore editoriale

Marcello Bortolato

Comitato di redazione

Michele Ciambellini
Luisa De Renzis
Alessandra Galli
Loredana Miccichè
Francesca Picardi
Andrea Reale

Concept grafico

dol

www.dol.it

Foto a pag. 56 - "Le Quirinale" - CC CpaKmoi - www.flickr.com/cpakmoi

Foto a pag. 74 - "Immigrati Lampedusa" - CC Vito Manzari - www.flickr.com/vitomanzari

Foto a pag. 118, 119 - "5 febbraio 2015. Firma Carta d'Intenti tra Miur, ANAC, DNA, ANM per l'educazione alla legalità" - CC Ministero Istruzione - www.flickr.com/124601151@N05



Editoriale

4 La giustizia ferita di Marcello Bortolato

Associazione/Attualità

8 Pseudo-riforme in materia di giustizia e normalizzazione della magistratura di Andrea Reale

10 Milano 9 aprile 2015: morte in tribunale di Ciro Cascone

18 La responsabilità dei giudici e dei politici (La Magistratura n.1 anno XLI 1987) di Vincenzo Accattatis, Alessandro Criscuolo, Enrico Ferri con introduzione di Rodolfo M. Sabelli

52 Ce lo chiedeva davvero l'Europa? di Massimo Vaccari

60 Procedimento disciplinare e valutazione di professionalità: differenze e interferenze di Gianluca Grasso

68 Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento di valutazione di professionalità di Mariolina Panasiti

74 Una strana mailing list di Vittorio Gaeta

Ordinamento

82 Carichi esigibili individuali: una reale esigenza organizzativa o solo un falso mito? di Francesca Picardi

84 L'insostenibile illusorietà dei carichi esigibili. Il dibattito: i carichi esigibili e i livelli di servizio di Luca Perilli

94 Carichi esigibili, standard di rendimento e autorganizzazione del magistrato per una giustizia moderna di Antonio Lepre

100 I carichi massimi esigibili, concetto scontato ma molto osteggiato di Franca Amadori

Penale

110 Si è imboccata davvero la strada giusta? di Alessandra Galli

112 Questione corruzione e dintorni di Paolo Ielo

118 Firma della Carta d'Intenti per l'educazione alla legalità tra MIUR, ANM, ANAC e DNA - Galleria fotografica

Civile

122 Processo civile telematico tra criticità e prove di dialogo di Loredana Miccichè

124 Processo civile telematico: a un anno dalla riforma di Lorena Canaparo

128 Il processo civile telematico. A che punto siamo? di Antonella Dell'Orfano

132 Il processo telematico. Le realtà delle Corti d'Appello di Fabio Eligio Anzilotti Nitto de' Rossi

LA GIUSTIZIA FERITA



FIAT IUSTITIA NE
PEREAT MVNDOVS

Il 9 aprile del 2015 si è fermata la giustizia italiana.

Si è fermata con sgomento davanti all'orrore di una strage in tribunale, ridotto dal luogo di risoluzione di contrasti a teatro di morte.

Il terzo numero della Rivista "La Magistratura" non poteva non iniziare con lo straziante ricordo di quella tragedia consumata nel Palazzo di Giustizia di Milano che ha accomunato le tre vittime – il giudice Fernando Ciampi, l'avvocato Lorenzo Claris Appiani e il cittadino Giorgio Erba – in un unico destino mentre si celebrava un processo, uno come tanti, uno dei milioni di processi che ogni giorno e ogni anno in tutti i tribunali d'Italia rinnovano il loro rito.

Pur nella diversità dei ruoli, ogni vittima aerali per servire, per difendere o per difendersi, in ogni caso per adempiere ad un dovere di partecipazione.

La vicenda, così dolorosa anche per la magistratura italiana (che ha perso uno stimato collega mentre nel suo ufficio tentava di riparare una stampante), ha posto all'attenzione di tutti il problema della sicurezza negli uffici giudiziari d'Italia e indirettamente quello, ma come in questi tempi attuale, delle condizioni di lavoro dei magistrati. In questo numero abbiamo voluto affrontare, oltre al tema delle condizioni di lavoro – e quindi del carico di lavoro o del livello di servizio che può essere richiesto al singolo giudice o al singolo ufficio per rendere una giustizia efficace, tempestiva e di qualità – il tema sempre vivo del bisogno di legalità. Recenti inchieste su corruzione e mafia richiamano infatti una nuova moralità. Un iter lungo e faticoso ha caratterizzato la riforma della corruzione, con il risultato di un intervento importante ma incompiuto, mancando ancora decisivi strumenti investigativi tipici del contrasto alla criminalità organizzata.

L'ANM ancora una volta chiede alla politica di fare le riforme che servono, per restituire ai cittadini una giustizia punto di riferimento per la tutela dei loro diritti, e invece si guarda ancora altrove, a temi quali la responsabilità civile dei magistrati che poco hanno a che vedere con l'efficienza e la celerità del servizio. In questo numero ritorniamo sull'argomento ripescando dal passato uno speciale del 1987.

Il "cantiere-giustizia" è ancora occupato da riforme "tampone" lontane da un progetto organico e unitario che risolva, ad esempio, una volta per tutte il nodo dell'organizzazione e delle risorse: negli uffici giudiziari si è allo sfinimento per la cronica carenza di personale e per l'intollerabile esponenziale aumento dei carichi in tutti i settori.

Il processo civile telematico, che avrebbe dovuto costituire un valido strumento di aiuto, per una serie di criticità si è rivelato, almeno in questo primo periodo di attuazione, un aggravio e comunque è lungi dall'essere a regime in assenza di significativi investimenti e di una doverosa formazione.

Sicurezza nei tribunali, corruzione, condizioni di lavoro, PCT, responsabilità civile e riflessi disciplinari per il magistrato sono appunto gli argomenti trattati in questo numero.

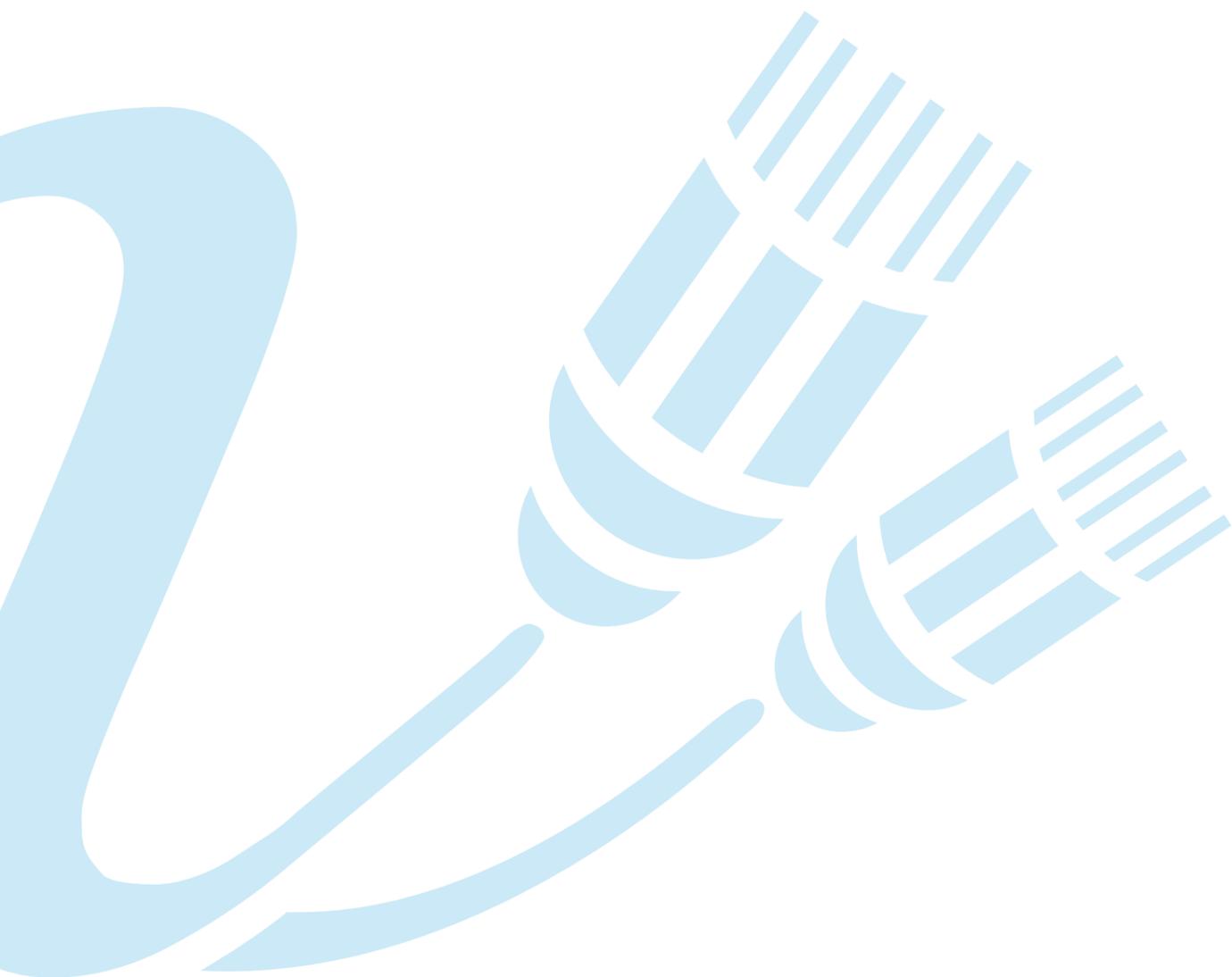
La Rivista ha voluto peraltro dedicare una piccola finestra a una questione drammaticamente attuale, che mette in gioco i diritti umani e richiede ancora una volta l'intervento del giudice: la protezione internazionale e il diritto di asilo, temi che hanno sullo sfondo l'aumento inarrestabile dei flussi migratori, dei viaggi della speranza troppo spesso risolti in viaggi di morte.

Molti di questi punti saranno anche materia di riflessione e discussione al prossimo Congresso nazionale dell'ANM, a Bari dal 23 al 25 ottobre, ed al quale anche la Rivista dà appuntamento a tutti.

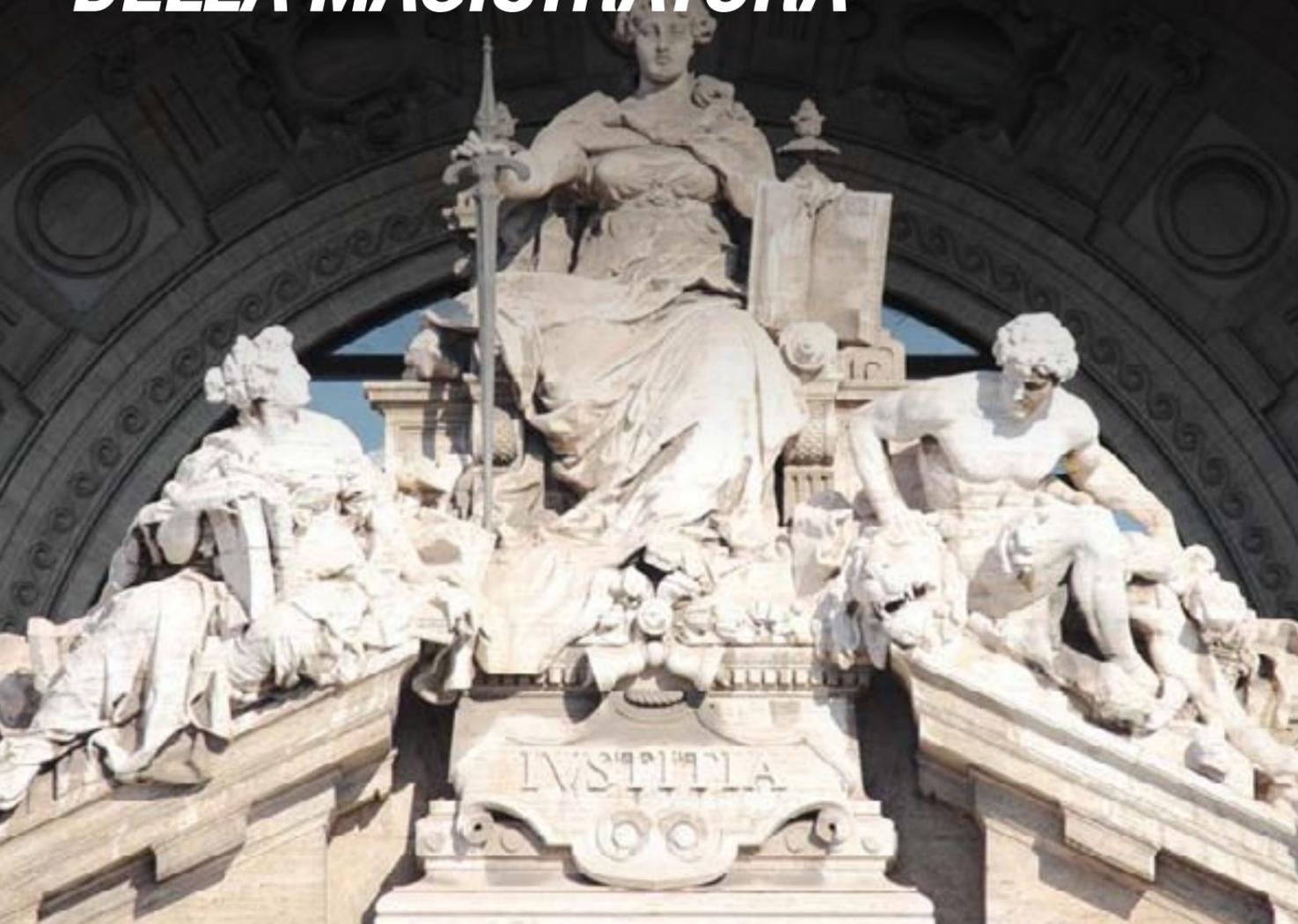
Arrivederci dunque e... buona lettura!

Il Direttore editoriale
Marcello Bortolato

ASSOCIAZIONE ATTUALITÀ



PSEUDO-RIFORME IN MATERIA DI GIUSTIZIA E NORMALIZZAZIONE DELLA MAGISTRATURA



L'entrata in vigore della legge n. 18 del 27 febbraio 2015, che ha riformato la legge n. 117/1988 sulla responsabilità civile dei magistrati, costituisce l'ennesimo tassello di una pseudo-riforma della giustizia che appare intenta più a punire i magistrati e il controllo di legalità, che essi sono chiamati quotidianamente a svolgere, che a soddisfare le necessità del servizio giustizia.

I drammatici eventi consumatisi nell'aprile dell'anno in corso all'interno del Tribunale di Milano, descritti nell'articolo di *Ciro Cascone*, hanno, ad esempio, evidenziato le disfunzioni e le carenze organizzative anche in materia di sicurezza che caratterizzano tutti gli uffici giudiziari italiani.

Dopo l'intervento sull'età pensionabile dei magistrati e quello del taglio delle ferie, operati con decreto legge – uno dei quali ad efficacia differita, senza alcuna interlocuzione con l'associazione che rappresenta i magistrati e accompagnato dalla mistificante slide apparsa su un sito governativo “meno ferie ai magistrati: giustizia più

veloce” – la riforma sulla responsabilità civile dei magistrati rischia di tradursi in un vero e proprio attentato all'indipendenza esterna della magistratura, perché mina la serenità del giudizio ed espone il magistrato al pericolo, paventato da *Rosario Livatino* in un suo celebre intervento, di diventare un pavido burocrate, attento ad emettere un provvedimento innocuo, piuttosto che giusto, a conformarsi rigorosamente ai dettami della Corte di Cassazione, e a quello, ancor più grave, di intimidirsi davanti ai “poteri forti” (anche economicamente), favorendo, specialmente nel settore penale, l'inazione e l'immobilismo.

Qualcuno ha parlato di “normalizzazione” in atto della magistratura ad opera del potere politico. Qualcun altro ha evidenziato i plurimi profili di incostituzionalità della legge (in relazione agli artt. 3, 24, 25, 81, 101, 111, 113, 117 della Costituzione, solo per citare i più eclatanti).

La genericità e indeterminazione della nuova ipotesi di colpa presunta per “travisamento del fatto e delle prove”, previa esclusione della clausola di salvaguardia, l'eliminazione del filtro di ammissibilità, l'obbligatorietà dell'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato, oltre che l'imperativo esercizio dell'azione disciplinare nei suoi riguardi, introdotti dalla nuova regolamentazione giuridica, hanno indotto più giudici di merito, in modo condivisibile, a sollevare questione di legittimità costituzionale, denunciando le disposizioni della legge n. 18/2015 in palese contrasto con le norme della Carta fondamentale, in ciò avallati dalla precedente giurisprudenza costituzionale (nella sentenza n. 18/1989, ad esempio, è stato chiarito che “debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio a quo, attengono allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare, in sintesi, la “protezione” dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti”). L'articolo di *Massimo Vaccari* mette in risalto, inoltre, come la modificazione normativa della legge sulla responsabilità civile dei magistrati non costituisca affatto un preciso obbligo del nostro Paese di rispettare i dettami dell'appartenenza all'Unione Europea e alle decisioni dei giudici euro unitari.

Già nel 1987, infine, l'attuale Presidente della Corte Costituzionale, all'epoca presidente dell'ANM, aveva evidenziato i forti rischi di burocratizzazione che una lettura superficiale dell'art. 28 della Costituzione e della responsabilità civile del giudice per atti emessi nell'esercizio delle sue funzioni è capace di introdurre surrettiziamente nel nostro ordinamento.

L'“iper-responsabilizzazione” alla quale risultano esposti i magistrati italiani in questi ultimi anni, persino con un esponenziale incremento delle azioni di responsabilità disciplinare, risulta aggravata dalla pericolosa duplicazione sanzionatoria delle sentenze di condanna rese in questo ultimo genere di giudizi, capaci di ripercuotersi automaticamente, in maniera del tutto indebita e illegittima, sulle periodiche valutazioni di professionalità alle quali i magistrati sono sottoposti sin dal 2007. Gli articoli di *Gianluca Grasso* e di *Mariolina Panasiti* evidenziano detto genere di rischi e tratteggiano le differenze ed interferenze tra i due diversi procedimenti.

Chiudiamo la sezione Associazione/Attualità di questo numero con l'articolo di *Vittorio Gaeta* sulla mailing list “Malta 2013”, un esempio di intelligente e utile scambio di informazioni tra operatori di giustizia e studiosi sul diritto di asilo e sulla protezione internazionale, capace di mettere in risalto anche le lacune e le criticità che, allo stato, impediscono di affrontare risolutivamente un'emergenza umanitaria di carattere planetario.

Andrea Reale

Comitato di redazione

Componente del CDC dell'ANM



MILANO 9 APRILE 2015: MORTE IN TRIBUNALE

Ciro Cascone

Segretario della Giunta dell'ANM di Milano

Giovedì 9 aprile era una giornata come le altre a Milano. I colori della primavera già si avvertono nell'aria, la frenesia del quotidiano non conosce soste, il week-end si avvicina. Anche quella mattina il Palazzo di Giustizia è frequentato, come ogni giorno, da migliaia di persone: avvocati, cancellieri, magistrati, imputati, testimoni, consulenti, cittadini, stagisti, giornalisti, forze dell'ordine, studenti in visita nell'ambito dei loro percorsi di legalità. Un luogo affollatissimo, dunque, una piccola cittadella che si popola dalle otto del mattino, fino al tardo pomeriggio, quando comincia a svuotarsi, ma ancora si percepiscono nel deserto dei suoi corridoi i

passi e i respiri di chi li ha attraversati anche se solo per un giorno, per poche ore, portandovi le proprie speranze, richieste, aspettative, paure, emozioni, cioè un pezzetto della propria vita.

Nessuna di queste migliaia di persone si aspettava quella mattina che avrebbe vissuto e toccato, in quel luogo, l'imprevedibilità umana, concretizzata da Claudio Giardiello, un uomo entrato armato in tribunale e deciso a fare una strage per vendicarsi di presunte ingiustizie subite dal sistema. Verso le undici del mattino, Giardiello, seduto tra il pubblico dell'aula della seconda sezione penale, dove era in corso un processo per bancarotta che lo vedeva tra gli imputati, estrae la pistola e comincia a sparare, colpendo dapprima a morte l'avvocato Lorenzo Claris Appiani, che si apprestava a rendere la propria testimonianza in quel processo, poi altri due coimputati, Giorgio Erba, che morirà di lì a poco, e Davide Limongelli, che rimarrà ferito. Subito dopo l'omicida esce dall'aula, incrocia un

Nessuno si aspettava quella mattina di vivere e toccare in quel luogo l'imprevedibilità umana

commercialista, Stefano Verna, che si era occupato di un suo procedimento, e lo ferisce; infine si reca al secondo piano, entra nella stanza del giudice Fernando Ciampi (titolare in passato di uno dei vari procedimenti che lo avevano riguardato), in quel momento intento, con l'aiuto di una cancelliera, a far ripartire una stampante, e lo uccide. Poi esce dal tribunale e si allontana con la sua moto. Verrà arrestato solo qualche ora dopo a 30 chilometri di distanza da Milano.

Nella concitazione venutasi a creare prende corpo l'ipotesi che l'assassino sia ancora in giro armato nel palazzo, per cui tutti cercano riparo nelle aule e nelle stanze dei giudici, si vivono momenti di panico, aggravati dal fatto che ai più, agli stessi operatori

della giustizia, è sconosciuta non solo l'esatta dinamica di quanto accaduto ma soprattutto il terribile bilancio che ne è seguito, che diverrà chiaro solo con il passare delle ore.

Nel frattempo, un'emozione incontenibile coinvolge tutti. Lo stesso pomeriggio del 9 aprile viene convocata dall'ANM milanese un'assemblea dei magistrati, con invito esteso anche agli avvocati. Il giorno successivo vi sarà un'assemblea congiunta magistrati-avvocati, in un'Aula Magna stracolma di migliaia di persone dentro e fuori, senza distinzione di provenienza e professione, e durante la quale la commozione toccherà vette altissime al momento dell'intervento della mamma di Lorenzo Claris Appiani, il giovane avvocato ucciso.

Questa la sintesi dei fatti, a margine dei quali possono svolgersi varie considerazioni. Colpisce, innanzitutto, il fatto che teatro degli eventi sia stato un tribunale. Non mancano precedenti simili, avvenuti nel passato recente.

Il 25 settembre 2002 un uomo (ex carabiniere in pensione) sparò alla moglie, uccidendola, nel Tribunale di Varese durante un'udienza in cui si discuteva la loro causa di separazione. Lo stesso fu successivamente condannato a 20 anni di reclusione per questo fatto.

Il 17 ottobre 2007 un quarantenne albanese sparò durante l'udienza di divorzio nel Tribunale di Reggio Emilia, colpendo a morte la moglie e il cognato e ferendo il legale della donna; dopo l'intervento di due poliziotti (uno dei quali pure rimase ferito) l'uomo fu ucciso mentre si apprestava a colpire ancora.

La commozione ha toccato vette altissime al momento dell'intervento in Aula Magna della mamma dell'avvocato Appiani

Nonostante la medesima drammaticità degli eventi, il contesto stavolta è molto più grave e preoccupante. Qui non si è trattato di una vendetta privata agita in un luogo pubblico come il tribunale, dove la lite scatenante la violenza doveva essere trattata e ricomposta. In questo caso l'esplosione omicida è stata premeditadamente e platealmente portata in scena quale momento di vendetta pubblica contro il sistema giustizia. Emblematiche le prime dichiarazioni dell'omicida al momento dell'arresto: «Quel posto è l'origine di tutti i miei mali: è il tribunale che mi ha rovinato... La giustizia fa schifo». Quell'uomo voleva uccidere non tanto e/o non solo chi riteneva gli avesse procurato problemi o fatto dei torti, la sua controparte processuale, ma voleva evidentemente colpire dei simboli, persone che non erano entrate in diretta relazione con lui, in sue vicende private, ma che in qualche modo rappresentavano le istituzioni da cui si sentiva oppresso. Uccidere un giudice, uno dei tanti giudici

che si erano occupati dei suoi processi, in questo contesto non può assumere altro significato, se non porsi quale fortissima valenza simbolica di reazione estrema contro un sistema ritenuto iniquo, colpendo a caso.

LA SICUREZZA

Davanti a un episodio del genere si è tentati di liquidare il tutto chiamando in causa la follia umana: si è trattato di un gesto isolato di un pazzo, e perciò a maggior ragione imprevedibile e inevitabile. È una spiegazione per certi versi tranquillizzante, ma insoddisfacente. Se proprio follia era, quella di Giardiello, è stata una lucida follia, pianificata e costruita con calma. E che ha evidenziato il serio problema di sicurezza in cui si trovano a operare oggi le strutture giudiziarie. È inspiegabile come una persona possa entrare armata in un tribunale, fare quello che ha fatto e poi uscire indisturbata.





Sicuramente qualcosa non ha funzionato, qualcosa non funziona.

L'accesso al Palazzo di Giustizia di Milano avviene attraverso quattro ingressi pedonali, tutti presidiati da personale di vigilanza privata, tre dei quali aperti al pubblico, che al momento dell'accesso viene sottoposto a controllo mediante metal-detector, mentre il quarto è riservato al solo personale autorizzato ad entrare senza controlli, previa identificazione (magistrati, avvocati, personale dipendente). Da questo ingresso è riuscito a passare l'assassino armato, inducendo evidentemente in errore gli addetti alla vigilanza ed eludendo pertanto i controlli di sicurezza. Ma al di là di eventuali responsabilità di singoli, che saranno accertate, va forse rivisto il sistema complessivo attinente la sicurezza delle strutture giudiziarie. Anche perché in altri tribunali la situazione è spesso diversa da Milano, e non certo in meglio. La riflessione deve allargarsi anche alle vigenti modalità di vigilanza, oggi affidate – per esigenze di bilancio e di taglio dei costi – per lo più a società private, che la esercitano attraverso personale armato e personale non armato. Appare opportuno sottoporre a rivisitazione una tale scelta, privilegiando la presenza di forze dell'ordine, o comunque, ove sia necessario ricorrere anche a personale di società private, richiedere attività di vigilanza armata e non di semplice portierato. Altro aspetto critico riguarda la vigilanza all'interno delle strutture giudiziarie. Solitamente è prevista la presenza di forza pubblica nelle udienze con detenuti (assicurata, per lo più, dal personale di polizia penitenziaria di scorta ai detenuti), mentre non si ha alcuna forma di presenza nelle altre udienze penali con imputati in stato di libertà. Né risultano forme di vigilanza alle udienze civili, dove pure tante volte sarebbe necessaria. Anche su tale aspetto è necessario che si apra un serio confronto, ripristinando forme minime di sicurezza in tutte le aule giudiziarie, a tutela non solo degli operatori ma anche e soprattutto dei cittadini che entrano in contatto ogni giorno con l'attività giudiziaria, che devono poter contare sul fatto di trovarsi in un luogo

dedicato alla tutela delle persone, in tutti i sensi, e che non devono mai essere o anche solo sentirsi esposti a pericoli relativi alla propria incolumità.

LE FIGURE COLPITE

Il 9 aprile sono state colpite a morte tre persone, ciascuna delle quali rappresenta simbolicamente un attore della Giustizia.

Giorgio Erba era imputato nel medesimo processo dell'assassino. Un cittadino, che, sebbene chiamato a rispondere delle proprie condotte in sede penale, è pur sempre un cittadino nel cui nome si amministra la giustizia. Erba rappresenta simbolicamente tutti i cittadini che entrano in tribunale ogni giorno, per i più svariati motivi, e contribuiscono con la loro presenza a celebrare e vivificare quotidianamente i valori fondanti la nostra società civile. Si va in tribunale per chiedere, per difendersi, talvolta per accusare, ma nella consapevolezza e convinzione che quello, e solo quello, è il luogo deputato alla ricomposizione dei conflitti.

Lorenzo Claris Appiani era un giovane e apprezzato avvocato, in passato già legale dell'assassino. Quel giorno doveva svolgere la delicata funzione di testimone in quel processo; ma prima di assumere le vesti di testimone, aveva indossato quelle del legale e ne aveva svolto le funzioni con correttezza e precisione, al punto da perdere un cliente, il suo assassino, ma non la dignità e il rispetto della propria professione. Lorenzo, che forse non ha avuto nemmeno il tempo di comprendere il gesto dell'assassino, cumula in sé due figure essenziali per la celebrazione del Processo.

Va rivisto il sistema sicurezza dei Palazzi di Giustizia

Fernando Ciampi, infine, era un giudice, «un giudice rigoroso, integerrimo, grande lavoratore. Era diretto nei modi, non certo cerimonioso», come lo ha ricordato la sua presidente di sezione Marina Tavassi (<http://www.associazionemagistrati.it/doc/1942/fernando-ciampi-uno-di-noi.htm>). In magistratura dal 1967, ormai prossimo alla pensione, aveva attraversato molte stagioni all'interno del Tribunale di Milano, affrontando ogni causa, ogni vicenda, con la medesima professionalità, precisione, rigore. Era stato per anni presidente di sezione e, terminato tale incarico, era tornato a fare il "giudice semplice", dimostrando un'umiltà e disponibilità di rara fattura. Quella mattina, conclusa la camera di consiglio, stava "litigando" con una stampante, e qui andrebbe aperto un altro capitolo a parte, quello dei mezzi a disposizione del giudice, costretto suo malgrado a svolgere sovente anche le mansioni di tecnico-informatico o a supplire alle carenze della macchina organizzativa.

Fernando, dunque, era nella sua stanza, come tutti i giorni, e neanche lui si sarà accorto della furia omicida che gli è improvvisamente piombata addosso pochi minuti prima delle undici, neanche avrà avuto il tempo di guardare in faccia l'assassino, né tanto meno di riconoscere in lui la persona che anni prima era passata dalla sua stanza, una parte in uno delle migliaia di procedimenti che aveva trattato. Sicuramente non ha compreso Fernando perché stava morendo, come ancora oggi risulta incomprensibile a noi tutti. Come non concordare con le parole di Marina Tavassi: «Il compito del giudicare è un compito difficile. Con le nostre scelte noi giudici – del settore civile, del settore penale, requirenti o inquirenti – decidiamo, al di là del tecnicismo delle nostre motivazioni, della vita delle persone. Anche alle Sezioni Fallimentari o dell'Impresa, decidendo della sorte delle aziende, decidiamo della vita delle persone, dei posti di lavoro, del benessere o del malessere delle famiglie. Pensare di pagare un prezzo – e che prezzo? – per le nostre scelte è impensabile».

Molti giudici sono stati uccisi, anche in anni recenti, a causa del loro lavoro, perché avevano in qualche

modo portato avanti indagini scomode, perché avevano colpito poteri delinquenziali e mafiosi, esponendosi pertanto alla vendetta criminale. Mai era prima d'ora successo che un giudice civile venisse colpito e assassinato in tribunale, solo per aver compiuto il proprio lavoro, aver esercitato la funzione giurisdizionale. E al posto di Ciampi, vittima casuale, quel giorno poteva trovarsi un qualsiasi altro magistrato.

Possiamo allora sicuramente affermare che Fernando Ciampi e Lorenzo Claris Appiani sono stati «testimoni giusti, perché quotidiani e discreti servitori del bene comune» (per usare le parole del cardinale Angelo Scola pronunciate durante l'omelia del funerale), in questo sono stati, loro malgrado e senza saperlo, degli eroi, perché hanno solamente e semplicemente fatto il loro dovere, con precisione, consapevolezza e rigore.

Certo, un'amara riflessione fa comunque capolino. A Milano il 9 aprile un assassino in preda a una

lucida follia ha seminato morte in tribunale, ma così facendo ha colpito non solo degli uomini, trasformandoli in simboli, ma la stessa Giustizia. Quella Giustizia che appare oggi in affanno, che viene additata come inadeguata, rallentata, vista con insofferenza e fastidio, su cui si riversano sempre più spesso frustrazioni mal tollerate. L'assassino del 9 aprile ha premeditato la sua strage per vendicarsi di presunte ingiustizie subite; ma è bastato scorrere alcuni commenti alle notizie di quei giorni sui siti di varie testate giornalistiche per trovare parole inqualificabili dello stesso tenore lanciate da varie persone. Ed anche la stentata solidarietà di alcuni ambiti istituzionali parrebbe indurre a perplesse considerazioni. Si è parlato anche di solitudine della Giustizia. È un tema che ci porta lontano ormai dai fatti del 9 aprile, ma che non per questo può essere accantonato o relegato ad altri dibattiti, ad altre sedi. C'è un malessere diffuso, ma vi sono anche troppi nodi mai sciolti

nel meccanismo di funzionamento della macchina giudiziaria, che vanno affrontati da chi ha la responsabilità organizzativa e non nascosti sotto il tappeto.

Ma oltre tali improcrastinabili interventi, va recuperata la funzione ineliminabile della Giustizia, il suo ruolo centrale nella tutela dei diritti, di tutti i diritti, e non soltanto di quelli comodi e scontati. Milano si è ritrovata nei giorni successivi al 9 aprile con questa rafforzata consapevolezza, convinta che «da queste morti – per usare ancora le parole del cardinale Scola – deve nascere una maggiore responsabilità di educazione civica, morale, religiosa, instancabilmente perseguita da tutte le agenzie educative, dalla famiglia, alla scuola fino alle istituzioni». Gli operatori della giustizia milanesi, avvocati e magistrati, hanno provato in quei giorni a reagire uniti. Solo continuando su questa strada, costruendo una sostanziale unità di intenti accompagnata da un dialogo continuo e franco, potrà recuperarsi il senso della Giustizia, circondandola e proteggendola con l'unico anticorpo di cui necessita: la fiducia dei cittadini.

In questa direzione, la data del 9 aprile deve porsi come uno spartiacque tra un prima e un dopo, non una semplice commemorazione di tre persone uccise in un tribunale, ma momento di rilancio di una Giustizia malata.



L'ASSASSINO HA COLPITO NON SOLO DEGLI UOMINI MA LA STESSA GIUSTIZIA



VENTOTTO ANNI DOPO IL VOLTO IMMUTATO DELLA GIUSTIZIA

Introduzione di Rodolfo M. Sabelli, Presidente dell'ANM

Nei primi mesi del 1987, l'ANM, in vista dell'iniziativa referendaria, si interrogava sul tema della responsabilità civile dei magistrati.

Fra i temi trattati: democrazia e principio di responsabilità; forme e limiti della responsabilità civile e tutela dell'indipendenza; degrado politico-culturale e delegittimazione della magistratura; crisi della giustizia e inadeguatezza delle leggi e dell'organizzazione...

Come a dire, nihil novi sub sole.

Ventotto anni sono trascorsi ma i problemi sono rimasti immutati. Il degrado – delle leggi, dell'organizzazione – si è anzi aggravato e alcuni recenti, limitati interventi normativi hanno posto finora rimedio minimo ai danni prodotti: si pensi alla riforma della prescrizione realizzata nel dicembre 2005 e finora intatta, alla riforma del falso in bilancio, oggetto quest'anno di una discussa modifica o al problema, ancor irrisolto, delle gravicarenze nell'organico del personale ausiliario.

Dunque, rileggere oggi le pagine scritte nel lontano 1987 equivale a passare in rassegna problemi ancora attuali, nella speranza che sia dato finalmente impulso a iniziative di riforma in grado di restituire al nostro sistema giudiziario una qualità degna della grande tradizione del nostro Paese.

LA RESPONSABILITÀ DEI GIUDICI E DEI POLITICI

Vincenzo Accattatis, Alessandro Criscuolo, Enrico Ferri

INTRODUZIONE

ALCUNE PREMESSE

1. La nostra analisi è fondata su alcuni presupposti. Il primo è il positivo valore della indipendenza dei giudici. Il secondo è che la questione della responsabilità civile è strettamente connessa con quella della indipendenza dei giudici, poiché stabilire in un modo o in un altro il limite della responsabilità è cosa non indifferente rispetto al valore indipendenza da salvaguardare.

2. I magistrati non temono il giudizio popolare, convinti come sono che – quali che siano le cadute e le colpe – la magistratura ha meriti storici ancor oggi ben presenti nella memoria del popolo italiano.

Si dice da alcuno che occorre evitare i referendum perché se vi si arriverà la magistratura riceverà



discredito. Ma da tempo alcune forze politiche sono impegnate a screditare e delegittimare la magistratura. La «campagna referendaria» – collegata a precedenti campagne – ha già svolto una decisa azione di discredito.

È comunque confortante constatare che, nonostante la lunga e bene orchestrata campagna di delegittimazione, la magistratura continua sostanzialmente a godere la fiducia dei cittadini.

3. I magistrati sono impegnati per la realizzazione di tutte le riforme capaci di migliorare l'andamento della giustizia. Si oppongono invece ai referendum relativi al sistema elettorale del Consiglio ed alla responsabilità civile dei giudici perché ritengono il sistema elettorale proporzionale *essenziale* ai fini del pluralismo del Consiglio e la pura e semplice parificazione della responsabilità dei giudici a quella degli altri pubblici funzionari *dannosa* per la indipendenza della magistratura per la quale occorrono ben altre riforme.

Ovviamente le attuali norme che disciplinano la responsabilità civile dei magistrati possono essere modificate ma le eventuali modifiche non devono incidere sulla libertà delle decisioni. Non è vero però che i magistrati italiani siano meno responsabili rispetto ai magistrati degli altri paesi occidentali che condividono i nostri stessi valori (Stato di diritto, indipendenza della magistratura); è vero, anzi, il contrario; considerati i tre profili della responsabilità penale, civile, disciplinare (e, inoltre, l'art. 2 legge sulle guarentigie della magistratura) occorre dire che già allo stato della vigente legislazione i magistrati italiani sono più responsabili dei magistrati degli altri paesi occidentali.

4. Una delle singolarità dell'iniziativa referendaria consiste in questo: nel corso della campagna per la raccolta delle firme sono stati evocati i mali della giustizia, che sono molti, e poi, come tutto rimedio, si è proposto ai cittadini di modificare il sistema elettorale del Consiglio superiore e rendere i giudici civilmente responsabili per colpa grave (è chiaro che le disfunzioni della Commissione inquirente non fanno carico al sistema giudiziario ma a quello politico).

Prima che la proposta referendaria fosse lanciata mai nessuno aveva pensato che «mali della giustizia» o, quanto meno, mali significativi (sui quali chiedere il giudizio degli elettori) fossero quelli indicati nei due referendum menzionati.

L'Associazione nazionale magistrati si è sempre preoccupata della crisi della giustizia e della denegata giustizia, ma le ha fatte risalire alla carenza di mezzi materiali e di personale, alla inadeguata formazione professionale degli operatori, alla pessima distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, alla persistenza di vecchi codici (in particolare quelli di procedura penale e civile), alla mancata abrogazione della legislazione dell'emergenza, alla mancata istituzione del giudice di pace, alla pratica inesistenza di un sistema di patrocinio gratuito per i non abbienti, alla mancata, completa realizzazione della indipendenza dei giudici (mancata riforma del Consiglio superiore nel senso di potenziarne le funzioni, mancata riforma dei Consigli giudiziari, mancata introduzione della temporaneità degli incarichi direttivi e così via).

Questi tradizionali «mali della giustizia» risultano, peraltro, chiaramente elencati nella relazione preliminare predisposta dal Ministero della giustizia in vista della Conferenza nazionale di Bologna del 28-30 novembre 1986.

Anche tale relazione è in grado di mettere in risalto la incongruenza di una consultazione popolare su materie specifiche, mai da nessuno ritenute determinanti per risolvere la crisi della giustizia.

Occorre ancora aggiungere che non tanto si tratta di indicare i mali della giustizia, da tutti ben conosciuti e dai cittadini italiani da lungo sofferti; si tratta, invece, di effettuare le riforme secondo un sistema di priorità; affrontando, uno ad uno, gli aspetti più rilevanti e significativi.

LO SCOPO DEL SAGGIO

1. Scopo del nostro saggio è fornire notizie utili affinché i referendum si svolgano – come devono, se devono essere svolti – in termini di piena consapevolezza dei valori in gioco. Finora dei

referendum si è discusso quasi sempre in senso formale, se cioè fosse lecito o meno promuovere dei referendum sulla giustizia. Nessun dubbio che è del tutto lecito proporre dei referendum sulla giustizia. Occorre però stabilire quali referendum sulla giustizia possano essere proposti (il referendum relativo al sistema elettorale del Consiglio superiore, è, ad esempio, sospetto di incostituzionalità), ed occorre poi svolgere un discorso di merito.

2. Affinché i referendum siano strumento democratico occorre che i cittadini vadano alle urne, se devono andarci, sapendo «per cosa votano». Se i referendum riguardano materia altamente tecnica (è il caso di specie) occorre un particolare sforzo da parte dei partiti, dei mass media perché i cittadini ricevano le necessarie informazioni. Anche noi siamo impegnati in questo sforzo di informazione; nello stesso tempo vogliamo continuare a contribuire perché, in materia di giustizia, si accresca la consapevolezza ed intervengano le necessarie riforme: riforme serie, ponderate e calibrate, non fatte (l'espressione è dell'on. De Mita) «a colpi di accetta».



Delicatissime sono le riforme che riguardano il sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura e la responsabilità civile dei magistrati. A titolo di anticipazione, con riferimento al problema della responsabilità del magistrato, può essere subito detto che dall'analisi di diritto comparato si trae l'indicazione – conforme a quella già espressa in passato dall'Associazione –

che la via dell'accresciuta responsabilità civile del magistrato non è la via più valida al fine di renderlo – come si pretende – più solerte, sollecito, accurato. Nei paesi stranieri (per esempio negli Stati Uniti) dove si vuole incrementare la responsabilità dei giudici si batte non già la strada di una accresciuta responsabilità civile ma quella della accresciuta responsabilità disciplinare.

Un ultimo punto: l'Associazione nazionale magistrati è impegnata perché intervengano le riforme volte a migliorare ed a rendere più accessibile per i cittadini il sistema di giustizia, anche le riforme reclamate dai presentatori dei referendum (ferma restando la intangibilità della indipendenza dei giudici). In questo saggio però noi non ci faremo carico delle possibili soluzioni per sciogliere il «nodo referendario». Una simile attività non compete all'Associazione ma alle forze di governo (che hanno assunto un impegno programmatico in tal senso). Ci faremo carico invece di tutti gli argomenti addotti a sostegno dei referendum e degli aspetti negativi. Polemizzeremo, quindi, con i presentatori dei referendum, ma la polemica non vuole significare indisponibilità ad ogni possibile soluzione positiva bensì chiarezza su essenziali questioni di principio e volontà di serio confronto. Riforme possono intervenire, anche con il consenso dell'Associazione magistrati, capaci di rendere inutili i referendum; occorre però che intervengano in termini di assoluta chiarezza sulle questioni di principio; senza «zone d'ombra».

LA RESPONSABILITÀ DEI POLITICI E DEI MAGISTRATI

Al centro del discorso è il problema della responsabilità: dei politici e dei magistrati. Diciamo, puramente e semplicemente, responsabilità dei magistrati e non responsabilità «civile» dei magistrati perché, in verità, il quesito sulla responsabilità civile dei giudici ci sembra un vero «escamotage»; ciò che, in effetti, è in questione, come risulta da tutta la campagna referendaria o da quella radicale e socialista che l'ha preceduta («Questa giustizia può

colpire anche te»), è la generale responsabilità della magistratura circa il mancato funzionamento del «sistema giustizia». Nella «campagna referendaria» il problema della responsabilità è posto, precisamente, in questi termini.

IL REFERENDUM COME PERDITA DI SENSO DI VALORI DEMOCRATICI FONDAMENTALI

1. A nostro avviso questi referendum sono un chiaro segno di caduta di alcuni importanti istituti della vita democratica, sono il segno di un degrado politico culturale; quello di cui si è parlato a lungo negli ultimi tempi e che riguarda la politica, la vita dei partiti, o, almeno, di alcuni partiti. Uno Stato democratico deve essere attento a che restino saldi alcuni punti di orientamento fondamentali. Fra questi, certamente, la centralità del Parlamento e del sistema rappresentativo, la indipendenza della magistratura. Chi lavora perché questi pilastri siano indeboliti,



perché scadano di livello e di valore nella coscienza popolare, non lavora per la democrazia.

L'analisi che è stata fatta circa il senso di questi referendum a valanga, di questa voglia di «democrazia diretta», a nostro avviso, è tutta qui. Si tratta di saper validamente coniugare le forme di democrazia diretta con la democrazia rappresentativa ed il rispetto di alcuni fondamentali valori: lo Stato di diritto, la divisione dei poteri, la indipendenza della magistratura.

L'Associazione nazionale magistrati è impegnata per la salvaguardia di questi valori. Nel recente Congresso di Viareggio ha affermato il primato del Parlamento e della legge, la necessità che i giudici non facciano supplenze indebite, la necessità di una migliore regolamentazione dei poteri dello Stato. Ciò deve essere praticato dai giudici anche in termini di *self-restraint*, ma non realizzato solo in termini di *self-restraint* da parte dei giudici; comunque non può essere realizzato con la restrizione della

indipendenza dei magistrati.

2. Nel corso della nostra analisi prenderemo in considerazione il diritto comparato, non solo al limitato fine di illustrare la condizione di responsabilità (o di irresponsabilità) civile dei giudici in altri paesi occidentali ma anche per evidenziare un comune patrimonio culturale da salvaguardare. In altri termini in Italia si tratta di decidere, prima di tutto, se si vuol mantenere ed accrescere lo Stato di diritto oppure no.

LA RESPONSABILITÀ DEI POLITICI

I. QUALI REFERENDUM?

I QUESITI

1. I quesiti sono stati presentati presso la cancelleria della Corte di cassazione il 13 marzo 1986. I referendum sono stati proposti dai partiti socialista, radicale, liberale, con successiva adesione del MSI. Il Comitato promotore dei referendum è costituito dalle seguenti persone: dai socialisti Claudio Martelli, Salvo Andò, Mario Baccianini, Luigi Covatta, Fabio Fabbri, Rino Formica, Pio Marconi, Agostino Marianetti, Angelo Tiraboschi; dai socialdemocratici Graziano Ciocia, Giovanni Manzolini; dai liberali Alfredo Biondi, Railaello Morelli, Vincenzo Palumbo, Antonio Patuelli, Salvatore Valitutti; dai radicali Giovanni Negri, Adelaide Aglietta, Giuseppe Calderisi, Francesco Rutelli, Gianfranco Spadaccia, Sergio Stanzani, Massimo Teodori.

2. Quesito relativo al Consiglio superiore della magistratura: «Volete voi l'abrogazione degli art. 25, 26 e 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante "Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura" come risultanti dalle successive modificazioni e integrazioni della legge stessa?».

Con questa iniziativa referendaria si è chiesto ai cittadini di cancellare dal nostro ordinamento le norme sull'elezione dei componenti togati del

Consiglio superiore della magistratura da parte dei magistrati ordinari; norme che istituiscano un sistema elettorale proporzionale fondato su collegio unico nazionale, sul voto per liste concorrenti e con facoltà di esprimere preferenze nell'ambito della lista, con sistema per assegnazione di seggi D'Hondt, con clausola di sbarramento del 6%.

3. Quesito relativo alla Commissione inquirente: «Volete voi l'abrogazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge 10 maggio 1978, n. 170, recante "Nuove norme sui procedimenti di accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20"?».

Con questa iniziativa referendaria si è chiesto ai cittadini di abrogare dal nostro ordinamento le norme che disciplinano il funzionamento dell'ex Commissione inquirente.

Da precisare che, a differenza di ciò che il cittadino ha ritenuto e ritiene, oggetto del referendum non è — perché non può essere — la legge costituzionale n. 1 dell'11 marzo 1953, che stabilisce la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri, ma le norme che prevedono l'attività istruttoria della Commissione inquirente.

4. Quesito relativo alla responsabilità civile dei magistrati: «Volete voi l'abrogazione degli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile approvato con regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443?».

Con questa iniziativa referendaria si è chiesto ai cittadini di abrogare la normativa relativa alla responsabilità civile dei magistrati.

«Chiedere ai cittadini se siano o no d'accordo sui limiti della responsabilità civile dei magistrati — ha scritto Elena Pacioni su "Il Messaggero" del 22 marzo 1986 — val quasi chiedere se vogliono o no pagare le tasse». «Chi potrebbe dire, così posta la questione, che si è d'accordo perché chi sbaglia non paghi?». La questione è però più complessa. «I magistrati, infatti, già sono chiamati a rispondere, secondo la legge vigente, in sede penale, civile e disciplinare». «La storia recente ha mostrato non pochi casi in cui magistrati sono stati severamente ammoniti, censurati o, addirittura, rimossi dal loro incarico dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura per fatti compiuti in



violazione dei loro doveri». «Anzi, può dirsi che nessun'altra amministrazione o corporazione professionale ha saputo colpire le deviazioni dei suoi componenti al pari della magistratura: valga, per tutti, l'esempio degli iscritti alla Loggia P2».

«Segno, dunque, che anche questa forma di responsabilità funziona e potrà meglio funzionare se saranno tempestivamente approvati i progetti di riforma della disciplina giacenti in Parlamento, sui quali val la pena di ricordare che è stato espresso un dettagliato parere, non certo di taglio corporativo, da quel Consiglio superiore della magistratura eletto con la legge proporzionale che pure si vorrebbe abrogata».

Occorre qui evidenziare che, se il quesito venisse dal corpo elettorale approvato, sul presupposto del vuoto legislativo, a livello interpretativo, si configurerebbero le seguenti alternative:

- 1) ipotesi più probabile: per i magistrati varrebbero le comuni norme valide per tutti i pubblici funzionari (responsabilità per dolo e per colpa grave);
- 2) ipotesi meno probabile ma non dissimile dalla prima: ai magistrati si applicherebbe il regime di cui all'art. 2236 c.c.;
- 3) ipotesi ancor meno probabile: ai magistrati si applicherebbe la norma generale di cui all'art. 2043 c.c. (responsabilità per colpa semplice).

questi «referendum»; merito anche di quei partiti politici italiani che hanno subito preso le distanze dall'iniziativa referendaria e l'hanno denunciata qualificandola come demagogica.

UN MODO GLOBALE E LINEARE DI PERCEPIRE I REFERENDUM

1. Seguendo un modulo politico di «cattura del consenso», i promotori dei referendum hanno cercato di acquisire «dalla loro parte» giornalisti, imprenditori, forze dell'ordine, ecc.

Non sono però riusciti nel loro intento, visto che nessuno si è lasciato irretire, come chiaramente dimostrato dall'esito della raccolta delle firme. I giornalisti, in particolare, hanno liberamente espresso la propria opinione in pro ed in contro, suscitando, per questo, le ire de «L'Avanti!».

Fra gli articoli che hanno costituito una denuncia chiara dei referendum e dei loro scopi, ai fini di un primo, globale approccio del discorso, scegliamo quello di Alberto Cavallari, apparso sul numero del 17 giugno de «la Repubblica».

La giustizia, ha scritto Cavallari nel citato articolo, è materia molto delicata, «affrontare i problemi a colpi di referendum è come voler restaurare col bulldozer i sotterranei vaticani».

Ecco una prima critica puntuale. Lo Stato di diritto è, ovviamente, strumento delicato.

Le «riforme» vanno pensate a fondo e «calibrate», le improvvisazioni non sono utili.

Secondo Cavallari i referendum sulla giustizia avrebbero «effetti devastanti», come quelli proibiti dalla Costituzione ed infatti la Costituzione ammette i referendum ma con restrizioni. In via generale la Costituzione configura una democrazia rappresentativa (con centralità del Parlamento), non una democrazia diretta.

Secondo Cavallari, mediante i referendum, la gente, in sostanza, viene «trascinata» nelle piazze «per giudicare chi giudica». Insomma, referendum sulla giustizia e processi pubblici nelle piazze ai giudici. Ecco un altro rilievo importante. È la giustizia in sé — egli afferma — il generale organo di garanzia per

IL NUMERO DELLE FIRME RACCOLTE

I proponenti dei referendum si sono dichiarati soddisfatti per aver raccolto 700 mila firme (il minimo, com'è noto, è di 500 mila); tenuto conto però che i referendum sono stati proposti da tre partiti (da aggiungere che il partito socialdemocratico è rimasto quasi a «mezza strada») e che, successivamente, ai referendum ha aderito anche il MSI, a nostro avviso 700 mila firme raccolte non sono da giudicare molte.

Inoltre i referendum sono stati portati su un terreno molto fertile. La crisi della giustizia esiste davvero ed è cosa molto grave. I cittadini che ne subiscono il disagio — sono molti — sono portati naturalmente a criticare le istituzioni. Il cittadino italiano è poi portato a criticare la burocrazia farraginosa ed arcaica. I promotori dei referendum hanno fatto leva su questo diffuso disagio ed hanno puntato il loro dito accusatore contro i giudici indicati come i responsabili dello sfascio. Il falso, la demagogia e la irresponsabilità politica è, secondo noi, prima di tutto in questo tipo di generale indicazione.

Se sono pochi i cittadini che hanno firmato, nonostante il *battage* fatto, soprattutto, da radicali e socialisti, ciò vuol dire che i cittadini si sono resi ben conto della demagogia insita in

i cittadini, l'organo di garanzia generale creato dallo Stato di diritto e dalla Costituzione repubblicana. Una garanzia dei cittadini «nei confronti della giustizia» deve essere configurata in un certo modo, in termini di cautele, di «ceck and balance»; con la consapevolezza della delicatezza degli strumenti di cui si tratta: Stato di diritto, divisione dei poteri, indipendenza della magistratura. Le garanzie dei cittadini contro il «sistema di giustizia» devono essere concepite come estensione di garanzie in favore dei cittadini e non già come restrizione della garanzia fondamentale rappresentata da una magistratura indipendente. È, in effetti, restrizione di garanzia dei cittadini un preteso sistema di maggiore garanzia che, in pratica, si risolve nella restrizione della indipendenza dei giudici.

2. La critica fondamentale, da Cavallari — e, noi pensiamo, da ogni persona di buon senso — rivolta ai referendum è, comunque, la seguente: «In definitiva i promotori dei referendum chiedono la decisione dei cittadini (del "popolo sovrano") su materia altamente tecnica che largamente sfugge alla loro comprensione. È questa, in effetti, una delle principali debolezze di "questi referendum". «Sulla responsabilità del giudice e del pubblico ministero — afferma testualmente Cavallari — si chiede un giudizio legato agli artt. 55, 56 e 74 del cod. di proc. civ., la cui lettura e comprensione richiede una notevole preparazione giuridica». Infatti, si rilegga il quesito relativo alla responsabilità civile: «Volete voi l'abrogazione degli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile approvato...»; e si rilegga quello relativo al Consiglio superiore: «Volete voi l'abrogazione degli artt. 25, 26 e 27 della legge 24 marzo 1958 n. 195, recante "Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura" come risultanti dalle successive modificazioni e integrazioni della legge stessa?». Evidentemente, quesiti del genere sono da «esperti». Se non si vuole che il «popolo sovrano» decida «senza sapere» (secondo l'espressione di Cavallari), occorre che il popolo sovrano conosca prima di decidere.

Il presente saggio è finalizzato, soprattutto, a fornire dette informazioni; perché la scelta dei cittadini avvenga in modo «informato» e consapevole, come dev'essere.

3. I promotori dei referendum hanno molto discusso se, in astratto, un referendum sulla giustizia fosse o meno lecito. Ma il problema non è questo. Un referendum sulla giustizia è certamente lecito. Occorre però stabilire di quali quesiti precisamente si tratta ed occorre poi fare in modo — se si vuole che effettivamente i referendum si risolvano in strumenti di «democrazia» diretta — che i cittadini «effettivamente» si rendano conto delle scelte che compiono. In mancanza di informazione e di scelta consapevole, non vi è democrazia, ma demagogia e populismo, azione di distruzione del sistema di democrazia rappresentativa.

Come già affermato, una democrazia di massa può anche consentire forme di democrazia diretta ma deve essere in via generale articolata in forma di democrazia rappresentativa. Una democrazia rappresentativa esiste solo se la gente ha fiducia nei propri rappresentanti. Orbene, tutta la propaganda referendaria è stata orchestrata enfatizzando il punto che le istituzioni rappresentative italiane non funzionano, che il Parlamento non funziona, ragion per cui i cittadini altra soluzione non avrebbero che ricorrere ai referendum.

Esponenti politici di una democrazia rappresentativa non dovrebbero adoperarsi perché si accresca la sfiducia dei cittadini nei confronti delle pubbliche istituzioni; dovrebbero adoperarsi, invece, perché rimedi alle inefficienze siano trovati, perché le necessarie riforme siano effettuate.

Analogo discorso deve essere fatto con riferimento alla magistratura. Ci si deve, in altri termini, domandare se «responsabili» forze politiche di governo possano essere impegnate, nel paese, a delegittimare la magistratura in quanto tale, visto che la magistratura è un fondamentale ordine — e, se si vuole, potere — dello Stato. La magistratura può essere riformata perché funzioni meglio, ma non deve essere delegittimata, in particolare dai partiti di governo.

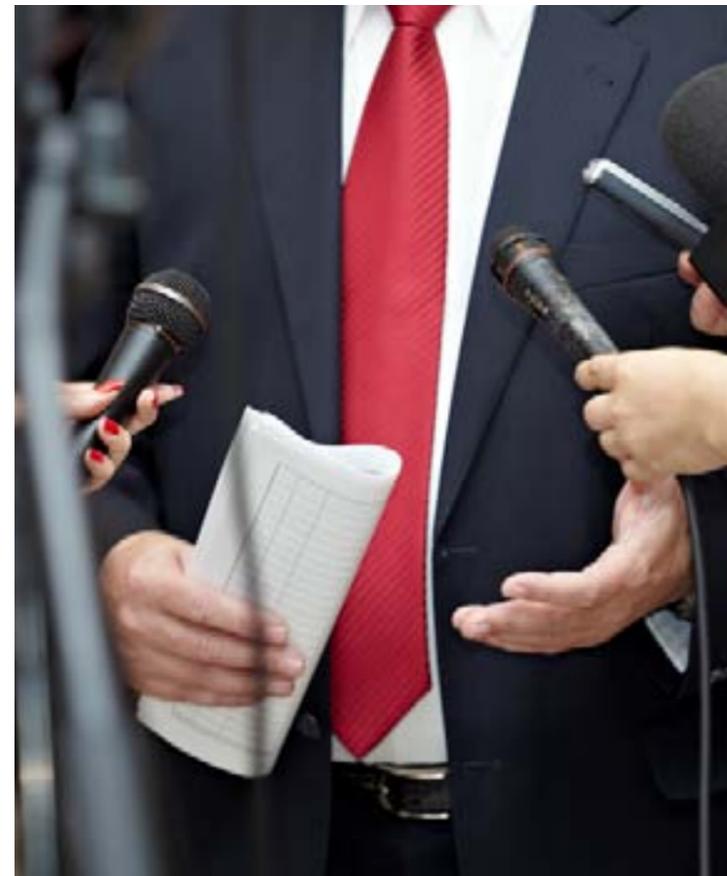
Questi referendum presentano poi un ulteriore aspetto di stranezza. Il referendum è stato dai Costituenti concepito come strumento delle opposizioni e delle minoranze. Molto strano, quindi,

che dei partiti di governo elevino le proprie proteste contro... se stessi.

Il referendum è stato concepito come strumento delle opposizioni nei confronti del governo mentre oggi viene impiegato da partiti di governo che, per tal via, occupano anche lo spazio delle opposizioni; agendo così — si potrebbe anche dire — in forme... totalitarie.

4. «Sul referendum — ha affermato ancora Cavallari — pesa poi il sospetto che sia puramente politico», frutto cioè di una «lunga battaglia» da tempo ingaggiata «da certi partiti contro i giudici», soprattutto da quando detti partiti «e i loro finanziatori» in ripetute occasioni sono stati «trascinati in giudizio».

Una battaglia del genere, che ha già visto «molte intimidazioni», sembra ora passare alla fase di «punizione» dei giudici, con la conseguenza di far perdere alla magistratura «le sue garanzie». Secondo Cavallari devono essere valutati con



cura tutti gli effetti devastanti «che possono derivare da un'inversione delle parti tra ladri e carabinieri». La magistratura viene presentata come «politicizzata» mentre politicizzato, oggi, molto spesso, è il crimine.

«È vero... che l'Italia ha visto eccessi nell'uso delle manette facili...» ma il problema certo non può risolversi «facendo della magistratura il capro espiatorio di tutti i mali». Lo si risolve, invece, riconoscendo, con riferimento agli errori giudiziari, una più ampia responsabilità dello Stato ed incrementando il rigore disciplinare; senza però intaccare le garanzie di indipendenza che consentono ai giudici di giudicare con imparzialità e senza timori anche nei confronti dei più ricchi e potenti.

«Cinque anni fa» parve trionfare, in Italia, la «questione morale». Moltissimi giudici si misero allora all'opera «per il risanamento del paese» giunto al punto di collasso; poi «lentamente cominciò il gioco dell'inversione delle parti, delle riabilitazioni, dei ladri preferiti ai carabinieri...».

Secondo Cavallari i referendum in effetti si collocano «sopra uno sfondo storico di restaurazione, volto a colpevolizzare i giudici per fare apparire vittime i mascalzoni...».

II. I PROBLEMI E LE RESPONSABILITÀ

IL RICHIAMO DELL'ON. DE MITA ALLA RESPONSABILITÀ POLITICA DEI POLITICI

1. Con riferimento ai referendum il problema della responsabilità deve essere tenuto al centro del discorso. Abbiamo anche aggiunto che si deve trattare della responsabilità dei giudici ma anche di quella dei politici. È precisa responsabilità di determinati partiti politici, infatti, aver proposto i referendum; è merito, invece, di altri partiti di essersi tempestivamente e nettamente dissociati. Scelte di questo genere non sono di poco conto, sono invece, per i partiti politici italiani, molto qualificanti. La indicazione della responsabilità dei politici è una delle scelte qualificanti della relazione

dell'on. De Mita nell'ultimo Congresso della Democrazia Cristiana. Nella sua relazione De Mita ha collegato la crisi della giustizia a quella che investe tutti i poteri dello Stato; l'ha, cioè, considerata aspetto della generale crisi istituzionale. È questo, a nostro avviso, il corretto modo di porre il problema; modo non corretto è invece quello di puntare l'attenzione su singoli aspetti, su singole disfunzioni e pretendere di risolvere, nientemeno, i «mali della giustizia», considerando momenti sostanzialmente secondari e marginali; puntando il dito accusatore contro i giudici. «La capacità di governo è anche essenzialmente capacità di organizzazione e di riorganizzazione degli strumenti di esercizio dei pubblici poteri, di tutti i pubblici poteri».

Gli uomini politici non devono sottrarsi alle loro responsabilità, non devono scaricarle sui giudici.

L'on. De Mita ha trattato poi della «straordinaria peculiarità dell'attività giurisdizionale» che non tollera riforme fatte «a colpi di accetta». Un determinato sistema di garanzie (che è un tutto interconnesso) può anche essere modificato, in tal caso deve essere però sostituito con un altrettanto valido ed efficace (e, se si vuole, più efficace e migliore) sistema di garanzie, a tutela della indipendenza della magistratura che, per lo Stato democratico, è valore fondamentale, affinché tutti i cittadini siano effettivamente eguali davanti alla legge.

2. Altri importanti aspetti della relazione dell'on. De Mita da prendere in considerazione. La chiara affermazione relativa alla «insicurezza» che il cittadino oggi avverte «nei confronti dei... giudici». È certamente un aspetto grave e preoccupante. È la questione del panpenalismo, dell'ordine di cattura facile, cose già denunciate dall'Associazione nazionale magistrati. Occorre però indagare in modo esauriente e con accuratezza, avverte giustamente l'on. De Mita, circa le cause e le responsabilità, non indicare quali «responsabili», puramente e semplicemente, i giudici. Una riflessione riduttiva delle cause — quale quella implicita nelle proposte di referendum — porta, in sostanza, ad una abdicazione di responsabilità dei politici, che hanno le loro responsabilità e ben gravi.

In conclusione, «a ciascuno le sue responsabilità».

De Mita ha anche parlato di «casualità dei rimedi... clamorosamente proposti».

«Non si trovano soluzioni vere «se non si parte dalla consapevolezza della vera portata» della crisi che investe la giustizia; crisi che fondamentalmente deriva «dal rapporto tra una realtà di scarsa efficienza... ed un sovraccarico di domanda...». Al giudice, in definitiva, si è chiesto e si chiede troppo. Nel corso degli anni i giudici sono stati caricati di responsabilità che non dovrebbero rientrare nell'esercizio della giurisdizione. Molto spesso la «supplenza dei giudici» è derivata da delega politica e legislativa o dal mancato funzionamento degli altri organi di controllo.

Con chiara allusione ai referendum l'on. De Mita ha poi anche opportunamente trattato del divario esistente «tra denuncia declamatoria» dei mali della giustizia e modi concreti e seri per eliminarli. La scarsa efficienza della giustizia, ha aggiunto, è antico male (che deriva da mancate od inadeguate riforme). Le «responsabilità dei politici» si pongono, precisamente, a questo livello.



L'ANALISI DELL'ON. TORTORELLA

1. Per capire — ha avvertito l'on. Tortorella — «la manovra politica generale per cui è avanzata la proposta» referendaria, occorre tener conto dell'azione di delegittimazione contro la magistratura. Non si tratta solo del desiderio di chi, essendo stato messo sotto accusa dalla magistratura, «vuol cercare di rovesciare la responsabilità». Il senso politico generale dell'operazione, il senso dell'attacco, è, in sostanza, «al modo di funzionamento della democrazia italiana»: al Parlamento, in primo luogo; quindi alla magistratura. Ciò che, in definitiva, si è voluto e si vuole realizzare è la prevalenza assoluta dell'esecutivo su tutti gli altri poteri: legislativo e giudiziario. Scendendo poi al merito dei problemi — ha ancora affermato l'on. Tortorella — occorre dire che vi sono i referendum ma «anche i problemi che i referendum evocano» e che non possono essere trascurati. Se si arriva ai referendum si ha uno scontro fatto prevalentemente di «rozze parole d'ordine», sulla base della disinformazione.

I problemi della giustizia sono «un tema popolare in base al quale affermando una cosa si può magari ottenere il contrario di quella stessa cosa». «Il pericolo è che i peggiori, i più potenti tra gli imputati si possano trasformare in accusatori: quel povero magistrato onesto il quale vive con un piccolo stipendio e magari rischia la pelle, si può vedere messo sul banco degli accusati».

Occorre però dire che è molto difficile «contrastare la raffigurazione visiva (televisiva)» dei mezzi di comunicazione di massa in termini di ragione. «Quando si vedono con i propri occhi le conseguenze di certi errori è evidente che si può concludere con rabbia: come è possibile che l'autore di quell'errore non ha pagato?». È ben noto che vi può essere un modo perverso ed ultramanipolato di «mostrare la realtà».

Nel merito dei vari referendum, «sul quesito che riguarda il giudice — egli ha affermato — noi abbiamo le nostre osservazioni da fare»; osservazioni che «non riguardano la difesa di una corporazione» ma «la difesa dell'indipendenza della magistratura» che sta a cuore a tutti i cittadini.

2. Occorre ricordare che, secondo il sondaggio Doxa, pubblicato dal «Corriere della Sera», i cittadini italiani hanno a cuore la indipendenza della magistratura. Solo il 14,9% crede sia giusto sottoporre il pubblico ministero al controllo dell'esecutivo (secondo un ben noto progetto politico). Solo il 7,2% crede sia giusto sottoporre il pubblico ministero al controllo del Parlamento.

Il fatto è che i cittadini diffidano dei politici. Secondo lo stesso sondaggio, i politici riscuotono il minimo consenso, 37%; mentre, nonostante le campagne di delegittimazione, la magistratura continua a godere del 56% di consenso.

Questa percentuale non è irrilevante ove si consideri che il clero cattolico gode di un consenso del 53% ed i giornalisti del 54%. Da notare, a questo punto, che, nel passato, sono stati effettuati, e largamente pubblicizzati, sondaggi relativi alla sola magistratura, con la conseguenza di ottenere un giudizio «assoluto» e non relativo della fiducia dei cittadini nei confronti della giustizia.

I sondaggi più corretti ed indicativi sono invece quelli relativi, perché in grado di mostrare, in un determinato sistema politico (che gode, in assoluto, di un determinato consenso; alto o basso che sia) quale sia lo specifico, relativo grado di consenso di una determinata istituzione.

Lo stesso sondaggio Doxa pubblicato sul «Corriere della Sera» non è da giudicare rigoroso e corretto (anche se è fra i più rigorosi e corretti tra i molteplici che, negli ultimi tempi, in concomitanza con i referendum, sono stati fatti nei confronti della magistratura), dato che contiene domande «suggestive»; come, ad esempio, la seguente: «Quali sono le cause principali del cattivo funzionamento della giustizia penale in Italia?»; con la quale domanda, evidentemente, si suggerisce sin dall'inizio all'intervistato, e nel modo più vistoso, che la giustizia penale in Italia non funziona. Tutti sanno che la giustizia penale in Italia funziona male; ma, in astratto, non è inimmaginabile un intervistato che la pensi diversamente. Se si voleva decidere del «grado» del giudizio dell'intervistato con riguardo alla giustizia penale la domanda andava posta in diverso modo. Si consideri inoltre questa seconda domanda. «Quando un giudice in un processo fa un grave errore, per incapacità o malafede, deve rispondere a qualcuno?». Data questa domanda la risposta non può che essere... positiva, meraviglia, anzi, che non sia positiva al 100%!

I distinguo possono intervenire solo sulla base di una approfondita conoscenza dei principi dello Stato di diritto, della Costituzione, dell'ordinamento giudiziario... Ma il cittadino comune non possiede un simile bagaglio culturale e, quindi, non è in grado di operare simili distinguo. Il che vuol dire che la risposta dell'uomo della strada ad un simile quesito per nulla può considerarsi significativa. Commentando sul «Corriere della Sera» il sondaggio, Dario Fertilio ha scritto che «l'incertezza delle risposte corrisponde... ad una reale varietà di opinione, ad un dibattito problematico nel paese». Noi pensiamo che, prima di tutto, corrisponda a mancanza di informazione degli intervistati sulle questioni poste e sulle loro implicazioni. È comunque significativo che, alla domanda di cui

sopra, solo l'8,2% degli intervistati ha risposto prospettando una possibile responsabilità... civile del giudice. Anche nella coscienza comune la responsabilità del giudice non è vista, quindi, come responsabilità civile, ma come responsabilità ad altri livelli. Il 35,1% ha prospettato la responsabilità disciplinare (con giudizio da parte del Consiglio superiore della magistratura), il 27,4% ha invece prospettato la responsabilità davanti al... guardasigilli! Il che evidentemente denota assoluta mancanza di informazione rispetto ai fondamentali principi dello Stato di diritto e della indipendenza della magistratura. Concepire la responsabilità dei giudici come responsabilità davanti al guardasigilli (e cioè al potere esecutivo) significa esprimere una logica di Stato di diritto di tipo sabauda!

Nel corso della raccolta delle firme un altro sondaggio è stato effettuato dai radicali, per mezzo della «Malalex». Il risultato è stato pubblicizzato dalla stampa che ha mancato però di metterne in evidenza la parzialità e tendenziosità, ciò che si sono preoccupati invece di fare alcuni magistrati che hanno rifiutato, motivatamente, di rispondere ai quesiti. Negli ultimi anni poi sono stati proposti osservatori sulla giustizia (malata o agonizzante), composti da avvocati, cancellieri ed altri operatori. La «denuncia» nei confronti dei giudici è divenuta «corale», ma i giudici hanno meritato e meritano queste vibrante denunce? Vi è in queste denunce qualche aspetto di parzialità? Vi è, quanto meno, parzialità nella enfaticizzazione? Nell'indicare i giudici quali «principali responsabili»?



3. L'on. Tortorella ha affermato: «Il cittadino è interessato ad avere un giudice... rispettoso della legalità e sottoposto a sua volta alla legalità» È questa, precisamente, la posizione solennemente affermata dai giudici nel Congresso di Viareggio.

In presenza di determinate responsabilità del legislatore — ha affermato Enrico Ferri — «l'attività del giudice diviene... più difficile perché più vigile ed attenta deve essere l'esegesi del testo, più intensamente sentita e sofferta la soggezione del giudice alla legge. Un principio icasticamente enunciato nell'art. 101, comma 2°, della Costituzione che deve sostanziare di sé tutta l'attività del giudice nella piena consapevolezza dei rischi ai quali si espone quando se ne allontana. Valicare

i limiti di elasticità interpretativa della norma significa infatti abbandonare l'area della

iurisdictio per invadere quella del *gubernaculum*, sconfinando nelle competenze del potere legislativo ed esecutivo.

Una riflessione su questi temi è da tempo in corso nella magistratura, consapevole che definire i limiti dell'attività giurisdizionale significa attribuire certezze e offrire garanzie ai cittadini».

4. L'on. Tortorella ha trattato di «democrazia giusta», affermando che «il diritto del cittadino ad ottenere giustizia si può affermarlo solo con una magistratura che non prevarichi e non sia prevaricata». «Noi non sosteniamo il punto di vista delle cose come stanno; sosteniamo che le cose come stanno non vanno bene, ma che la soluzione proposta peggiora il male. La nostra linea è una linea di rigore: devono essere puniti tutti coloro

i quali violano la legalità democratica; non ci deve essere impunità per nessuno. Quindi devono essere puniti i criminali, i politici corrotti, i ministri felloni. Devono essere puniti, dunque, anche i giudici... ma ciò non può significare avere dei giudici intimiditi».

Ecco degli esempi. «È evidente che — per fare un caso solo — nel diritto del lavoro, diverrebbe ancora più arduo ottenere giustizia. Non c'è impresa che rinvierebbe a perseguire civilmente il giudice che pronunci una sentenza ad essa sfavorevole». Quindi non è in questione la sanzione nei confronti del giudice che sbaglia ma solo il modo ed il limite della sanzione. «La questione essenziale è che se si toglie al giudice una garanzia» necessaria al fine di giudicare con imparzialità «la si toglie al cittadino». Il giudice non deve essere debole ma «forte per poter perseguire il grande criminale ed il potente». «Si dice che si vuol dare il giudizio sui ministri al giudice» ma un giudice capace di giudicare un ministro deve essere un giudice indipendente, autorevole, «forte». Ed ecco un altro dato fondamentale: «Nei paesi democratici una norma come quella che si vorrebbe in Italia non esiste».

5. Con riferimento al referendum relativo alla Commissione inquirente l'on. Tortorella ha osservato che è un inganno dire ai cittadini che se il referendum è approvato la Commissione inquirente viene eliminata, visto che la protezione dei ministri (la immunità) resterebbe, in quanto discendente direttamente dalle norme costituzionali. Indubbiamente, la Commissione inquirente deve essere riformata, non eliminata, perché i ministri siano chiamati a responsabilità di fronte al giudice ordinario, con le dovute cautele volute dalla Costituzione. In sostanza, si tratta di una riforma «già pronta» per essere varata; di una riforma già approvata da un ramo del Parlamento. Perché i partiti «di governo» che hanno proposto i referendum non si sono impegnati a fondo affinché detta riforma fosse tempestivamente approvata? «Con un vuoto legislativo» relativo alle norme per il procedimento di accusa contro i ministri «in realtà si favoriscono gli eventuali imputati...», non si rende, invece, il sistema «più giusto», così come si pretende.

III. LE ARGOMENTAZIONI DEI PROMOTORI

GLI ARGOMENTI CHE PRENDEREMO IN CONSIDERAZIONE

Come abbiamo già notato, una delle stranezze dei referendum relativi alla giustizia è la loro improvvisazione. I giudici hanno partecipato ai convegni organizzati da radicali, liberali e socialisti ma mai si erano visti proporre dei referendum e mai avevano visto sottolineare i problemi della responsabilità civile dei giudici e del sistema elettorale del Consiglio superiore come cruciali ai fini del generale miglioramento del sistema giudiziario.

Dall'opuscolo illustrativo dei referendum abbiamo appreso le «ragioni» per le quali i referendum erano necessari e decisivi.

Al fine di mantenere aperto il dialogo anche con i partiti proponenti è giusto, quindi, che ci si faccia carico di dette «ragioni». Proprio al fine di favorire al massimo il dialogo, prenderemo in considerazione analitica l'opuscolo illustrativo dei referendum con riferimento ai seguenti aspetti:

- 1) la pretesa che i referendum siano stati proposti per realizzare una «giustizia giusta»;
- 2) la pretesa che i referendum, contro il punto di vista dei magistrati, dell'Associazione nazionale magistrati, del Consiglio superiore, siano stati proposti per realizzare una giustizia senza privilegi, responsabile, eguale per tutti,
- 3) la pretesa che, mediante i referendum, ai cittadini siano chieste «chiare decisioni»;
- 4) la pretesa relazione causale fra crisi della giustizia e crisi degli altri poteri dello Stato;
- 5) la così detta «politicizzazione della magistratura»;
- 6) l'attacco che i promotori dei referendum hanno portato all'associazionismo dei magistrati;
- 7) l'attacco che hanno portato al Consiglio superiore della magistratura;
- 8) il problema delle supplenze dei giudici, del protagonismo, delle «manette facili».

ALCUNI ASPETTI FONDAMENTALI

1. Dai promotori l'iniziativa referendaria è stata qualificata come volta a realizzare una «giustizia giusta»; insegna sotto la quale in passato socialisti e radicali hanno scatenato una grave campagna denigratoria contro i giudici. Ma, prescindendo da questo aspetto, con riferimento alla «questione» «giustizia giusta» il problema che si pone è il seguente, cosa può mai significare l'espressione «giustizia giusta»? Essa può significare due cose differenti, a ben vedere:

1) una prospettiva di tipo giusnaturalistico — il diritto da farsi — tenuta presente la indicazione dell'art. 3 cpv. della Costituzione: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli economico-sociali...» con quel che segue;

2) può, invece, significare riforme volte a migliorare il «garantismo», nella prospettiva di una migliore dialettica processuale, di un più garantito diritto di difesa, e così via. La prima prospettiva, pur costituzionalmente corretta, in certo senso contrasta con quella «certezza del diritto» da molti invocata oggi; con la prospettiva di una migliore «certezza delle regole», di una migliore e più precisa

dialettica fra i poteri dello Stato. Cosa si vuole, in definitiva: una migliore certezza delle regole, per combattere protagonismo, supplenze, ecc., o una propensione al superamento delle regole formali per seguire prospettive di giustizia «sostanziale»? Occorre scegliere, perseguire entrambi gli obiettivi è contraddittorio.

Al di fuori dei due significati indicati (giustizia sostanziale, in conformità con la indicazione costituzionale; giustizia formale con il massimo di garanzie), l'espressione «giustizia giusta» non significa alcunché; oppure significa cose molto vaghe e nebulose; ad esempio può significare la pretesa di alcuni potenti di sottrarsi alle comuni regole del diritto, valide per «tutti gli altri» cittadini; come può significare la pretesa dell'esecutivo di occupare spazi costituzionalmente assegnati alla magistratura.

L'iniziativa di discredito nei confronti dei giudici, la pretesa che i processi possano essere celebrati fuori dai tribunali, la pretesa di contrapporre non il proprio punto di vista critico (sempre legittimo e necessario) ma una propria verità processuale definitivamente acquisita rispetto a quella faticosamente acquisita nei tribunali (e,

ovviamente, mai certa e definitiva), la pretesa di chiedere l'intervento del Parlamento o del Capo dello Stato su di un processo in corso, a noi non sembra possano mai rientrare nel concetto di «giustizia giusta»; mentre è proprio questo tipo di «giustizia giusta» che, contro la magistratura, è stata praticata, nel passato, da alcune forze politiche.

Giustizia giusta può anche significare, molto genericamente, «giustizia migliore» (più rapida, meno costosa, più garantita); ma una simile specie di giustizia più giusta è conseguibile solo mediante opportune riforme; quelle in cantiere da tempo in Parlamento; quelle dall'Associazione vivamente sollecitate.

In ogni caso un punto ci sembra pacifico e crediamo pacifico per ogni persona di buon senso che ha a cuore lo Stato di diritto, la giustizia giusta o più giusta non può passare dalla generale delegittimazione del sistema giudiziario.

2. I referendum sono stati proposti, hanno affermato i promotori nell'opuscolo illustrativo, per realizzare «una giustizia senza privilegi, responsabile, eguale per tutti». È proprio ciò che hanno cercato di realizzare, specie negli ultimi anni, la magistratura e l'Associazione nazionale magistrati. Negli ultimi anni la magistratura ha avuto «cadute garantistiche», protagonismi, supplenze indebite — chiaramente denunciate dagli stessi giudici nel loro Congresso di Viareggio — ma ha anche realizzato una migliore eguaglianza di «tutti» i cittadini davanti alla legge. Santuari di potere per l'innanzi «intoccati» sono stati «violati»; molti colletti bianchi, secondo accuse ben fondate, sono finiti in prigione. Molti di questi colletti bianchi — peraltro molto «potenti» — hanno certamente firmato e «fatto firmare» per i referendum. La Costituzione italiana, hanno affermato i promotori dei referendum, «parla di un giudice che dipende solo dalla legge».

Il che, fra l'altro, vuol dire che occorre contrastare ogni iniziativa di intimidazione dei giudici anche per via di azione per responsabilità civile; il che vuol dire contrastare la logica intimidatoria delle potenti *lobbies*, soprattutto di quelle colpite, nei loro potenti interessi, da una giustizia imparziale



ed uguale per tutti.

«La Costituzione italiana parla di un giudice che dipende solo dalla legge»; quindi, coerentemente, va eliminato, all'interno della magistratura, ogni potere burocratico dei «capi» capace di influire sul corretto andamento della giustizia.

Ma i promotori dei referendum mai si sono mossi in questa direzione che incide effettivamente sull'andamento della giustizia, sulla qualità della giustizia, ai fini della realizzazione di una giustizia più giusta.

3. Nell'opuscolo illustrativo i promotori dei referendum hanno parlato di «chiare decisioni» rimesse ai cittadini, di chiara scelta rimessa alla «sovranità popolare». Invece proprio con riferimento a questo aspetto i referendum mostrano una particolare debolezza. In effetti, tramite i referendum, salvo che non intervenga una particolare azione di informazione (che noi vivamente raccomandiamo) i cittadini sarebbero chiamati a fare delle scelte tecniche, al buio o quasi al buio; «sapendo di non sapere», secondo l'espressione di Cavallari; senza avere conoscenza del generale quadro in cui le modifiche normative finiscono con l'incidere.

In sostanza, come chiaramente risulta dai sondaggi di opinione, i cittadini vogliono giudici più responsabili ma vogliono anche la indipendenza della magistratura. Si tratta allora di trovare dei sistemi che, rendendo i giudici più responsabili, non incidano sulla indipendenza. Una simile opera, di alta ingegneria istituzionale, può essere, ovviamente, rimessa solo al Parlamento.

4. La giustizia è in crisi, hanno affermato i promotori dei referendum, «e la crisi minaccia non solo i cittadini» ma «lo stesso equilibrio fra i poteri...» dello Stato. La relazione eziologica è, ovviamente, errata. Non è, infatti, la crisi della giustizia (concepita come causa) a «minacciare» l'equilibrio degli altri poteri, essa è invece manifestazione del generale sregolamento istituzionale che riguarda tutti i poteri; come l'on. De Mita ha correttamente affermato. La prospettiva della «giustizia giusta», nella misura in cui muove verso prospettive di giustizia sostanziale, travalicando i limiti della



giustizia formale, diventa ulteriore causa ed occasione di...sregolamento istituzionale. Oggi s'impone l'esigenza di un migliore, generale «regolamento dei confini», come i magistrati hanno chiaramente affermato a Viareggio, ma la prospettiva referendaria non muove affatto in questa direzione.

LA POLITICIZZAZIONE

1. Dei cinque «sintomi» dei «mali» della giustizia, denunciati nell'opuscolo illustrativo dei referendum, due (politicizzazione e corporativismo) si riferiscono al Consiglio superiore della magistratura, mentre tre (supplenza, manette facili e protagonismo) si riferiscono alla responsabilità dei giudici; meglio, alla loro presunta irresponsabilità. Di seguito prenderemo in considerazione i denunciati cinque «sintomi» dei «mali» della giustizia.

2. La politicizzazione, in primo luogo. Tutto il discorso dei promotori è «tagliato» nel senso di vedere nella politicizzazione il maggior male della giustizia. Da qui un primo interrogativo nell'opuscolo illustrativo non sollevato e, quindi, non sciolto: come i promotori dei referendum giudicano quei paesi occidentali democratici in cui lo Stato di diritto esiste (ed anzi è stato inventato) ed in cui i giudici

sono — per ragione di nomina ed altro — più o meno altamente politicizzati? Ci riferiamo, ovviamente, alla Gran Bretagna, agli Stati Uniti, e così via.

Già su questo primo problema i promotori dei referendum dovrebbero seriamente interrogarsi. Ma mai, a quanto ci risulta, si sono seriamente interrogati. «Il giudice politicizzato», hanno affermato i promotori, «spesso è portato ad uscire dal proprio ruolo». Occorre replicare che vi è politicizzazione e politicizzazione. Quella corretta coincide con la coscienza costituzionale del ruolo del giudice, quella scorretta con la dipendenza da gruppi, da partiti, da *lobbies*. L'Associazione nazionale magistrati ha lavorato e lavora perché i giudici acquistino la chiara coscienza politico-culturale della propria funzione di «equilibrio» e di «garanzia».

Secondo i promotori dei referendum l'ordine giudiziario italiano sarebbe oggi «travagliato da scontri politici».

Il «dato» è falso. Negli ultimi anni nella magistratura, e nella magistratura associata in particolare, si è verificato invece un accrescimento di unità e di omogeneità culturale. Per buona parte le decisioni più rilevanti (e più clamorose) del Consiglio superiore sono state prese all'unanimità oppure a larghissima maggioranza. L'Associazione nazionale magistrati ha espresso — ed esprime — governi unitari; ovvia-

manifestazione della accresciuta cultura unitaria nella magistratura, maturata negli ultimi anni. Quindi «in fatto» non è vero che oggi l'ordine giudiziario sarebbe travagliato da scontri.

L'ATTACCO PORTATO ALL'ASSOCIAZIONISMO DEI GIUDICI

I promotori dei referendum hanno portato un vigoroso attacco contro l'Associazione nazionale magistrati, accusata di politicizzazione, di corporativismo e di altro; dimenticando che i giudici, nel corso degli anni, sono riusciti a conquistare la loro indipendenza, anche grazie alla decisa e costante azione dell'Associazione nazionale magistrati.

I promotori dei referendum hanno parlato di «fazioni» e «partitini» che «non si limitano a difendere il salario» e le «condizioni di lavoro» degli iscritti ma pretendono occuparsi anche di altro; dei generali problemi della giustizia, della indipendenza dei giudici. È incredibile il livello di demagogia e di irresponsabilità cui certe campagne possono giungere! Per non essere «corporativa», l'Associazione dovrebbe occuparsi dei problemi economici dei magistrati! Ma — è da osservare — se si occupasse solo di questo in effetti sarebbe... corporativa! Come corporativo è il Sindacato dei magistrati. L'Associazione nazionale magistrati e le correnti che la compongono «non sono corporative» proprio perché si occupano anche degli aspetti generali della giustizia; se perdessero questo loro storico connotato «diverrebbero corporative».

L'ATTACCO AL CONSIGLIO SUPERIORE

1. I promotori dei referendum hanno anche portato un vigoroso attacco contro il Consiglio superiore. *Lobbies*, nel passato, si sono scatenate contro il Consiglio. Come dimenticare il «peculato dei caffè»? Il Consiglio superiore (come l'Associazione nazionale magistrati) dai promotori dei referendum è stato accusato di «corporativismo», di «difendere gli associati» («quando si tratta di infliggere una sanzione disciplinare»). L'affermazione è falsa. Specie negli ultimi anni il Consiglio superiore

ha invece accresciuto il suo rigore disciplinare nei confronti dei giudici, mostrando così di sapere perfettamente svolgere la sua funzione costituzionale in maniera non corporativa. Critiche al Consiglio superiore possono essere rivolte, ma non certo di questo genere.

2. L'attacco contro il Consiglio, dai promotori dei referendum è stato portato in termini molto duri. Il Consiglio superiore è stato descritto come «organo» che «senza avere la necessaria responsabilità» «si è attribuito compiti sempre nuovi» ed ha finanche preteso di «impedire al Parlamento e agli altri organi dello Stato di intervenire in materie che riguardano i diritti di tutti i cittadini». Eppure si tratta di un organo costituzionale, o, se si vuole, più riduttivamente, di «rilevanza costituzionale». Seguendo una prima definizione del Capo dello Stato (adoperata nel primo momento del conflitto con il Consiglio superiore) i promotori dei referendum hanno definito il Consiglio, ancor più riduttivamente, organo di «alta amministrazione». «Il corporativismo diviene... qualcosa di peggio. Esso si trasforma nella pretesa di prevaricare sugli altri organi dello Stato».

«Prevaricare», il termine è forte ma i promotori dei referendum non usano attenuazioni di linguaggio; dicono, precisamente, ciò che pensano e, quindi, in definitiva, dicono e pensano di essere non già contro il sistema elettorale proporzionale dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura ma, come già evidenziato, contro il Consiglio superiore tout-court.

3. Va notato, a questo punto, che il linguaggio adoperato dai promotori dei referendum nell'opuscolo illustrativo è quasi sempre ambiguo e suggestivo. Il termine «corporativo», ad esempio, nell'opuscolo è adoperato per indicare la «chiusura corporativa» dei politici che, nella Commissione inquirente, com'è ben noto hanno bloccato il corretto iter della giustizia e per indicare, contemporaneamente, l'atteggiamento di chiusura ed arroccamento dei giudici, dell'Associazione magistrati, delle correnti dei giudici, del Consiglio superiore.

Usato in questo modo generico e promiscuo, il termine «corporativo» finisce con lo svolgere una funzione ideologica di suggestione e di raccordo; di assimilazione, cioè, quanto più possibile, fra la Commissione inquirente e la pretesa «giustizia ingiusta» che si svolgerebbe nei tribunali della Repubblica, o quella che si svolgerebbe presso il Consiglio superiore (sezione disciplinare).

Lo stesso ruolo suggestivo e di raccordo è giocato dalle espressioni «politica», «giustizia politica», «politicizzazione». In altri termini — è questo il suggerimento di fondo che i tre referendum



unificati ed «in ammicchiata» danno ai cittadini —: Commissione inquirente, Consiglio superiore e magistratura ordinaria farebbero tutti, alla pari (o quasi), «giustizia ingiusta» perché parimenti corporativi, politicizzati, ecc.

Un simile modo di procedere deve essere connotato in termini di strumentalità e — l'on. De Mita ha perfettamente ragione — di irresponsabilità politica. Fra la «giustizia» resa dalla Commissione inquirente e quella resa dai giudici della Repubblica in effetti — ci sia consentito affermarlo con decisione — c'è un abisso. Abisso che i promotori

dei referendum non riescono a colmare con ambigue ed «unificanti» parole.

SUPPLENZE, PROTAGONISMI ED ALTRI ECCESSI

1. Si è già ricordato che delle indebite supplenze dei giudici, del protagonismo e delle «manette facili» si è occupata, a Viareggio, l'Associazione nazionale magistrati, riconoscendo i meriti della magistratura e le cadute di legalità.

L'Associazione non nega che, nel corso degli anni

di piombo, questo genere di cadute si sia verificato ma afferma che la responsabilità va equamente bilanciata fra i politici che hanno approvato la legislazione d'emergenza (fra i quali gli esponenti del partito socialista e liberale); i politici che la lasciano ancora in vigore; il popolo che l'ha ritenuta necessaria quando ha bocciato (con l'accordo dei partiti politici di governo) i referendum proposti in passato dai radicali; i partiti politici ed i «mass media» che, nel corso degli anni di piombo, hanno incitato i giudici ad applicare la legislazione dell'emergenza con rigore, e quei magistrati che, applicando le indicate leggi

e aderendo alle dette sollecitazioni, hanno avuto il mandato di cattura facile.

Nel Congresso di Viareggio i magistrati hanno contemporaneamente parlato della necessità che la legislazione di emergenza sia prontamente abrogata, e della necessità che i giudici recuperino, con rigore, il loro ruolo di garanti delle libertà e dei diritti dei cittadini. Anche contro il protagonismo, a Viareggio, l'Associazione nazionale magistrati ha preso chiara posizione.

2. Abbiamo citato ripetutamente gli atti del Congresso di Viareggio ma ora è il caso di riprendere per intero la mozione conclusiva, da tutti approvata, per mostrare la coerenza e continuità del discorso associativo e della nostra piena aderenza ad esso. Il momento attuale — testualmente afferma la mozione conclusiva del Congresso di Viareggio — vede la magistratura al centro di una situazione contraddittoria e complessa.

«La Carta costituzionale indica traguardi di emancipazione e di partecipazione che non sono proposizioni astratte ma costituiscono aspirazione concreta e diffusa, modi di attuazione della stessa sovranità popolare».

Si tratta di quella democrazia sostanziale e più partecipata dai magistrati auspicata. Si tratta, se si vuole, della «giustizia giusta».

«Le riforme degli anni '70, interrotte dalla stagione dell'emergenza, rispondevano a tale esigenza di crescita della legalità, intesa come crescita sociale e civile».

«A tale aspirazione alla legalità, a tale bisogno di attuazione dei valori costituzionali, fa peraltro riscontro, nei fatti, la diffusione di pericolose prassi di illegalità». «Esistono ormai zone del paese» — noi pensiamo non possa essere negato — «costrette a seguire logiche palesemente criminali, a convivere con espressioni macroscopiche di illegalità violenta, a sentire lo Stato e le sue leggi sempre più lontane».

Si pone anzitutto a questo livello, in Italia, il problema della legalità! Si tratta di portare avanti, a tutti i livelli, un impegno comune perché la legalità sia rispettata e ripristinata.



A questo punto l'Associazione ha portato l'analisi sulle *lobbies*, più o meno criminali, più o meno legate con il potere politico-economico, che, in Italia, imperversano.

«L'espandersi di nuove e più pericolose forme di criminalità organizzata stravolge interi tessuti sociali, per bonificare i quali l'impegno della magistratura non è da solo sufficiente». «Emergono, talora in collusione con la criminalità degli affari, gravi fenomeni di corruzione e di degrado della gestione della pubblica amministrazione, favoriti dal progressivo scadere dei necessari controlli...».

«Tale situazione pone a carico della magistratura compiti straordinari e complessi. In parte essi rispondono a funzioni proprie ed ineliminabili della giurisdizione; in parte, pur costituendo doveroso esercizio della funzione giurisdizionale, rimandano alla necessità di interventi paralleli e soprattutto preventivi di altri poteri...».

Si tratta di problemi che non possono trovare soluzione «esclusivamente giudiziaria».

L'Associazione ha sottoposto a particolare analisi il «tormentato rapporto che lega il giudice alla legge». «La prima scoraggiante caratteristica della attuale produzione normativa è la sua frammentaria sovrabbondanza: a questo inconveniente, però, il giudice può ancora far fronte, tendendo al massimo la sua professionalità... In tale contesto l'attività del giudice diviene certo più faticosa perché più intensamente deve essere vissuta la sua soggezione

soltanto alla legge...».

La professione di legalità della magistratura associata non poteva essere più esplicita e chiara. Esplicita e chiara nella complessità dell'arduo compito che, giorno per giorno, attende il giudice in ragione delle carenze degli altri poteri in questo caso, del potere legislativo. «È comunque inaccettabile — prosegue la mozione — la crescente tendenza del sistema politico a delegare al giudice... scelte che, per la loro generalità, sono di specifica competenza politica».

«La magistratura, senza sottrarsi ai compiti che le spettano e senza nascondere cadute ed errori, chiede che la sua qualità di terzo potere e la funzione di garanzia non siano sottoposte a rischio da improprie espansioni, favorite dalla latitanza di altri poteri».

Ecco un punto fondamentale.

A Viareggio la magistratura associata non solo ha fatto «autocritica», nei limiti dovuti, ma ha anche invitato tutti alla collaborazione perché un nuovo clima di rispetto reciproco in Italia sia trovato. L'invito è stato invece «risolto» da radicali e socialisti nella logica amici-nemici: i magistrati, a Viareggio, hanno fatto autocritica quindi «noi avevamo ragione» e «abbiamo ragione».

Evidentemente non è questa la risposta che, dopo Viareggio, i magistrati si aspettavano. I referendum dei radicali, socialisti e liberali hanno accresciuto «l'exasperato clima di conflitto» preesistente.

Nel Congresso di Viareggio anche la professione di garantismo è risultata molto chiara, accompagnata

dal ripudio del protagonismo:

«Il rafforzamento della legalità richiede di riportare in primo piano il valore delle garanzie del cittadino intese anche come garanzie nei confronti dello stesso esercizio della giurisdizione, non essendo questa concepibile senza la rigorosa osservanza delle regole, che non tollerano protagonismi, approssimazioni e scorciatoie finalizzate alla logica del risultato».

LA RESPONSABILITÀ DEI MAGISTRATI

I. RESPONSABILITÀ CIVILE DEI GIUDICI E INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA

L'IMPOSTAZIONE DEL PROBLEMA

«Neppure il giudice — hanno affermato i promotori dei referendum — deve essere superiore alla legge e quando sbaglia il magistrato per colpe gravi deve essere giudicato come qualsiasi altro organo pubblico».

Resta ora da analizzare questa proposizione.

Nessun dubbio, come già affermato, che il giudice non è né deve essere «superiore alla legge», per il semplice fatto che, per precetto

costituzionale, è soggetto alla legge, nel senso che è costituzionalmente chiamato ad applicare e far applicare la legge, è chiamato cioè ad essere organo di garanzia; il principale organo di garanzia dello Stato di diritto. Occorre però stabilire se, «per ciò stesso», dal punto di vista della responsabilità civile debba essere o meno considerato «come gli altri funzionari»; o, che è lo stesso, se sulla logica propria e speciale della sua funzione debba prevalere la logica (rimpianto, il sistema di responsabilità) relativa al pubblico impiego.

Come è noto, il principio generale che governa la responsabilità dei pubblici impiegati è quello espresso dall'art. 28 della Costituzione: «I funzionari e i dipendenti dello Stato sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti».

La disciplina dell'art. 28 va però coordinata con l'art. 104 della Costituzione che prevede che la magistratura costituisce ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere e che i giudici sono soggetti «soltanto alla legge».

Tale corretta impostazione del problema è contenuta nella relazione alla proposta di legge per la modifica degli artt. 55 e 56 del codice di procedura civile, presentata alla Camera dei deputati il 12 luglio 1983 dagli onorevoli Andò, Felisetti ed altri esponenti socialisti.

«Ciò posto — prosegue la menzionata relazione

—, il problema della responsabilità del giudice, per quanto attiene agli atti del suo ufficio, va visto necessariamente come problema specifico e va risolto nel rispetto del quadro costituzionale vigente». È proprio questa, a nostro avviso, la corretta impostazione: «il problema della responsabilità del giudice va visto necessariamente come problema specifico», perché i giudici non sono puramente e semplicemente assimilabili agli altri pubblici funzionari.

«In altri termini — aggiungono ancora i relatori —, il nodo e la delicatezza del problema stanno nel conciliare due esigenze egualmente tutelate dal nostro ordinamento costituzionale: l'indipendenza del magistrato e la sua responsabilità».

Affermazione, anche questa, ineccepibile: responsabilità civile del magistrato ed indipendenza della magistratura sono, infatti, i due «termini», i due poli dialettici (che possono anche diventare conflittuali) della questione.

«E poiché questi due termini sono necessariamente contrapposti, si tratta di stabilire quale forma di responsabilità del giudice sia ammissibile nel nostro ordinamento, caratterizzato dalla prerogativa dell'ordine giudiziario».

Impostazione perfetta, a nostro giudizio. La legge ordinaria, proseguono i relatori, si occupa della responsabilità del giudice sia sotto il profilo penale che civile. Per quanto riguarda la responsabilità penale non esiste problema: i magistrati rispondono come tutti gli altri cittadini.

«Diversa invece è la situazione per quanto attiene alla responsabilità civile del giudice.

«Questa materia trova una sua disciplina nell'art. 55 del codice di procedura civile nel senso che il giudice è civilmente responsabile soltanto "quando nell'esercizio delle sue funzioni è imputabile di dolo, frode o concussione" e "quando senza giusto motivo rifiuta, omette o ritarda di provvedere sulle domande o istanze delle parti e, in generale, di compiere un atto del suo ufficio".

«Ma l'azione per la proposizione del giudizio di responsabilità civile del giudice, ai sensi del successivo art. 56 del codice di procedura civile, è

subordinata all'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia e, se questi la conceda, alla designazione del giudice che deve pronunciare sulla domanda da parte della Corte di cassazione».

I relatori ritengono discutibile la opportunità di sottoporre l'esercizio dell'azione civile all'autorizzazione ministeriale.

Siamo d'accordo, se mai l'autorizzazione deve essere data dal Consiglio superiore della magistratura. I relatori mettono poi in evidenza i contrasti interpretativi:

«Questo complesso di norme... ha dato luogo al formarsi di tesi contrapposte; sia in dottrina sia in seno allo stesso Consiglio superiore della magistratura, da parte di chi ritiene che questo sistema di responsabilità civile del magistrato sia conseguente all'accertamento di fatti costituenti reato e di chi, viceversa, ritiene che in questa normativa gli elementi per responsabilità a titolo di colpa siano apparentemente enunciati ma sostanzialmente elusi, con la conseguente necessità di esplicitarli seppure limitatamente alle ipotesi di colpa grave. Ogni ipotesi di responsabilità civile relativamente ad *errores in indicando et in committendo* (anche perché soccorrerà ai fini riparatori il preannunciato disegno di legge di attuazione del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 24 della Costituzione) resta esclusa in quanto, a prescindere da ogni altra implicazione, inciderebbe inevitabilmente nel merito e, quindi, nell'indipendenza del giudice. In questo senso vengono ad essere individuati come fattispecie

di colpa grave soltanto i fatti di ingiustificato rifiuto, ritardo od omissione di atti obbligatori d'ufficio dopo decorsi inutilmente dieci giorni dal deposito dell'istanza.

«A questi effetti basta modificare il n. 2 dell'art. 55 del codice di procedura civile nel senso di specificare il richiamo alla colpa grave" e di includere il richiamo al magistrato inquirente».

Nella proposta di legge i socialisti hanno ritenuto, quindi, di escludere la responsabilità civile del giudice per errori *in iudicando ed in committendo* in quanto «inevitabilmente» «inciderebbe... nel merito» delle decisioni e, quindi, sulla «indipendenza». Ma, nel quesito referendario, tale limite non è posto sicché, secondo l'analisi degli stessi socialisti, la risposta

positiva al quesito referendario in questione finirebbe per incidere negativamente

sul valore «indipendenza»; che,

è, precisamente, ciò che

l'Associazione nazionale

magistrati ha, sin

dall'inizio, sostenuto;

incontrando la

«ingiusta» replica dei

radicali, dei liberali e

dei socialisti.

Da aggiungere

che le cautele

(e perplessità)

dei deputati

socialisti che

hanno presentato la

proposta di legge in

questione non si sono

limitate al punto di cui

sopra, ma hanno investito

la proposta di legge nel suo

complesso:

«Il gruppo del PSI, per altro, non

si nasconde che questa proposta se da

un lato elimina equivoci interpretativi esistenti,

per altro verso risolve la questione nel senso

di dare ingresso, seppure nei limiti indicati, alla

responsabilità civile per colpa, con conseguenze

non facilmente prevedibili sul piano dell'effettiva indipendenza del giudice che è e resta un valore da tutelare».

Sottolineiamo: ogni proposta di legge (o proposta referendaria) estensiva della responsabilità civile dei giudici può avere «conseguenze non facilmente prevedibili sul piano dell'effettiva indipendenza del giudice»; ma, se l'effettiva indipendenza del giudice è un valore importante da tutelare, le iniziative di modifica dell'ordinamento, da uomini politici responsabili, dovrebbero esser prese valutando bene e previamente i possibili inconvenienti negativi. Considerato però che, dopo la presentazione della proposta di legge socialista, nessuna analisi accurata, nessun convegno, nessuno studio, da socialisti, radicali e liberali è stato organizzato, al fine di preventivamente valutare i possibili danni derivanti dalla estensione della responsabilità civile ai magistrati, e che, ciò nonostante, nel quesito referendario, la proposta di responsabilità è stata estesa ben oltre il limite contenuto nella proposta di legge socialista, la proposta di referendum sulla responsabilità civile, a termini dell'analisi fatta dagli stessi socialisti nella proposta di legge analizzata, è da giudicare immotivata e strumentale.

Le perplessità dei presentatori della proposta socialista si sono manifestate anche in altro senso:

«Per tutte queste ragioni, ed anche in relazione al più volte preannunciato disegno di legge sulla specificazione delle fattispecie di responsabilità disciplinare (il cui contenuto potrebbe assorbire o comunque superare questa proposta di legge), si ritiene necessario ed opportuno fare luogo a preventive consultazioni con il Consiglio superiore della magistratura, con l'Associazione nazionale magistrati e con altri organi rappresentativi al fine di determinarci in modo definitivo all'esito e col confronto di tali consultazioni».

La proposta di legge è stata quindi dai socialisti, responsabilmente, presentata con molte perplessità e riserve. Fra le riserve vi era la necessità di approfondimenti, di successive valutazioni coinvolgenti anche l'Associazione nazionale



magistrati. Ma l'Associazione nazionale magistrati mai è stata coinvolta in un'approfondita valutazione di questo punto. Nella relazione alla proposta vi è anche l'affermazione (condivisa dall'Associazione nazionale magistrati) che il problema della responsabilità dei giudici deve essere correttamente posto in termini di responsabilità disciplinare.

Le perplessità e riserve sono invece completamente assenti nella proposta referendaria, eppure esse sono oggettive, riguardano la «difficoltà della materia».

QUALI DANNI ALL'INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA POSSONO DERIVARE DA UNA NON CALIBRATA RESPONSABILITÀ CIVILE DEI GIUDICI

1. Dalla proposta di legge socialista abbiamo, comunque, definitivamente acquisito che un discorso politicamente responsabile sulla responsabilità civile dei giudici deve tenere con cura presenti i pericoli che le innovazioni possono presentare data la rilevanza dei valori in gioco: Stato di diritto, indipendenza della magistratura.

A questo punto il problema deve essere affrontato in concreto. Un interrogativo deve esser posto: è vero o no, e in quali limiti è vero, che un'azione di risarcimento danni molto estesa contro i giudici può seriamente danneggiare la giurisdizione ed il valore dell'indipendenza dei giudici?

La risposta al quesito è agevole. Una estesa responsabilità civile (senza limiti e filtri) manifestamente può essere utilizzata per rimuovere magistrati «scomodi»:

«Dal momento che la domanda di accertamento di responsabilità per colpa — è stato giustamente rilevato — non sarebbe necessariamente subordinata alla conclusione del processo, ma potrebbe trarre origine da singoli atti compiuti o da provvedimenti emessi dal giudice in corso di causa (si pensi, ad esempio, all'emanazione di misure cautelari o all'adozione di rilevanti decisioni di carattere procedurale), la parte svantaggiata potrebbe scegliere di promuovere immediatamente l'azione di responsabilità, creando così le premesse

di un obbligo di astensione...

«Ora, se si considera che l'esercizio dell'azione di responsabilità civile nei confronti del giudice non trova, nell'ordinamento, altre remore che quella della condanna alle spese dell'attore soccombente e se si raffronta questo modesto rischio economico agli interessi, talora enormi e vitali, in gioco in talune controversie, si comprende come il giudizio di responsabilità rischi di divenire una sorta di canale parallelo al giudizio principale, cui ricorrere per influenzare l'esito dei processi civili o penali ancora in corso o per rimettere in discussione i risultati di processi definitivamente conclusi».

Con problemi come questi i promotori dei referendum avrebbero dovuto misurarsi!

Da aggiungere che oggi, quando i partiti di governo lavorano al fine di evitare i referendum, ogni proposta di verifica di possibile responsabilità civile del magistrato viene formulata sul presupposto del giudicato. Solo che se queste proposte non andassero in porto ed il referendum venisse approvato dal corpo elettorale, l'azione di responsabilità dovrebbe essere ritenuta ammissibile in... pendenza di giudizio, con le conseguenze di cui sopra, ormai da tutti, anche dai partiti promotori dei referendum, ammesse.

2. Dai promotori dei referendum la raccolta delle firme è stata portata avanti con slogans semplificatori come questi:

se «tutti» i pubblici funzionari rispondono per colpa grave perché mai i magistrati, che sono pubblici funzionari, non devono, anch'essi, rispondere per colpa grave; perché essi, come mandarini, devono godere di particolari, assurdi privilegi? Lo Stato di diritto è però, come ben noto, una istituzione «raffinata» che deve tener conto di molteplici aspetti e non tollera rozze assimilazioni.

In altri termini, occorre distinguere fra «privilegi» ingiusti (nella nostra società ne esistono molti) e necessarie garanzie a salvaguardia di importanti valori... È questo il punto difficile e «raffinato» di discussione. Una iniziativa che su questioni come queste non sappia essere attenta, a nostro avviso, fatalmente diviene rozza.

Ad ispirare la critica ai referendum, hanno notato

Pivetti e Rossi, non sono state preoccupazioni di tipo corporativo ma valutazioni che attengono alla funzionalità, al corretto andamento della giustizia. Del resto, se i magistrati fossero veramente mossi da una ottica corporativa, come i promotori dei referendum affermano, sarebbe da concludere che un rigoroso sistema di responsabilità disciplinare ed un incisivo esercizio dei relativi strumenti ad opera di un organo — quale la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura —, composto anche di laici, sarebbero da temere di più di un meccanismo di responsabilità civile affidato agli stessi giudici. Ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei giudici, i promotori dei referendum hanno, in definitiva, finito con il proporre una forma di «giustizia domestica» che ha già fatto cattiva prova non solo in Italia ma anche all'estero.

3. Va considerato, inoltre, che la questione della responsabilità dei giudici non può essere vista come soluzione generale e privilegiata per meglio



responsabilizzarli, perché essa urta in molteplici ostacoli ordinamentali. Si consideri il segreto della Camera di consiglio. Per gli organi collegiali la responsabilità personale dei giudici implicherebbe, a monte, la generalizzata introduzione dell'istituto della *dissenting opinion*. In caso di estensione della responsabilità civile diretta, ogni giudice sarebbe portato a motivare «in dissenso» per scindere le sue responsabilità rispetto a quelle degli altri giudici.

Altre complicazioni derivano tenendo presente la distinzione tra decisioni definitive e non ed il regime delle impugnazioni (può pretendere il risarcimento dei danni chi non ha coltivato tutti i gradi di impugnazione?) fra atti giurisdizionali in senso stretto ed in senso lato (decisioni, atti istruttori, provvedimenti cautelari), tra atti giurisdizionali ed atti sostanzialmente amministrativi (di volontaria giurisdizione), tra atti giurisdizionali ed atti di amministrazione della giustizia. Nella prospettiva della responsabilità civile per colpa occorrerebbe anche ridefinire la colpa con riferimento al parametro della colpa professionale e non più alla colpa del «buon padre di famiglia»; stabilire la relazione intercorrente fra l'eventuale precedente giudicato ed il nuovo giudicato riguardante la colpa del giudice (revocazione, estendendo la portata del n. 6) art. 395 c.p.c.; revisione ex art. 554 c.p.p.). Occorrerebbe poi distinguere fra giudici e pubblici ministeri che, nella prospettiva del nuovo codice di procedura, non dovrebbero essere giudici ma parti processuali. Come si vede, le complicazioni sono notevoli. Effettivamente lo Stato di diritto è strumento delicato che non ammette rozze generalizzazioni e semplificazioni.

OCCORRE TENERE DISTINTI DUE DIVERSI ASPETTI DELLA RESPONSABILITÀ

1. A questo punto è da dire che il referendum sulla responsabilità dei giudici pone, contemporaneamente, due questioni che devono essere mantenute separate: quella della responsabilità diretta e personale del magistrato e quella della responsabilità dello Stato per gli

«errori del giudice» (volontari od involontari). Resta comunque fermo che lo strumento principe al fine di eliminare gli errori, sempre immanenti nel fare umano, è il sistema dell'impugnazione; il processo, di per sé.

Il processo, costituito da varie impugnazioni, da possibili revisioni processuali, è istituito proprio per rimediare ai possibili errori; perché errori, nella misura del possibile, non ci siano. Non è quindi pensabile, in via generale, un sistema di responsabilità diretta del giudice che sostituisca o marci parallelamente al processo. Il sistema della responsabilità civile dei magistrati può essere considerato un sistema di tutela marginale e limitato da affiancare ad altri sistemi più efficaci: sistema della impugnazione, responsabilità disciplinare dei giudici.

Grave errore giuridico, immanente al referendum, è proprio quello di considerare l'aspetto della responsabilità civile come importante, rilevante, assorbente; mentre esso è marginale e sempre è stato considerato tale, non solo in Italia. Marginale anche perché ogni forma di «giustizia domestica» non è stata mai un sistema di riparazione valido ed efficace, come anche gli esempi stranieri chiaramente mostrano. I sistemi di responsabilità disciplinare sempre più articolati ed estesi, sotto il controllo «non solo dei magistrati», in Italia, ma anche fuori d'Italia sono sorti per realizzare, come già affermato, più efficaci ed incisive forme di responsabilità. Il sistema di responsabilità civile del magistrato è sistema, si potrebbe anche dire, arcaico. Non a caso esso è contemplato in un codice di procedura di ascendenza protoliberalale.

2. Occorre, quindi, tener distinti i due aspetti della responsabilità: del magistrato e dello Stato (che deve, comunque, risarcire il cittadino).

Considerando, per ora, questo secondo profilo va ricordato che già oggi la Corte di cassazione riconosce la responsabilità dello Stato ben oltre i limiti segnati per la responsabilità personale e diretta dei magistrati. «La responsabilità della pubblica amministrazione — ha affermato testualmente la Corte di cassazione — non trova deroghe o restrizioni

in conseguenza delle limitazioni» imposte a tutela dell'indipendenza dei giudici.

Ed ancora, correttamente:

«...un principio almeno deontologicamente sottinteso nell'attività dello Stato esige che il pregiudizio patrimoniale subito da un singolo per esigenze di utilità di carattere generale ricada sull'intera collettività e non sul solo danneggiato».

Con la conseguenza che lo Stato può essere chiamato a rispondere in ragione degli errori giudiziari, al di là dei limiti posti, a tutela della indipendenza dei giudici, dalle norme del codice di procedura civile.

II. LE FONDAMENTALI INDICAZIONI CHE CI VENGONO DAL DIRITTO COMPARATO

LIMITATA RESPONSABILITÀ CIVILE A



GARANZIA DELL'INDIPENDENZA DEI GIUDICI

1. A conclusione si svolgono alcune considerazioni di diritto comparato richiamando alcuni fondamentali concetti.

È il sistema di giustizia di per sé (con la sua dialettica fra le parti processuali, con il suo sistema di impugnazioni) il generale organo di garanzia dello Stato di diritto. Affinché la giustizia possa essere effettivamente «generale organo di garanzia» essa deve godere di particolari prerogative; prima di tutto, della prerogativa dell'autonomia e della indipendenza. In altri termini, come comunemente si dice, i giudici non devono essere condizionati da speranze (di personali ricompense) o paure (di sanzioni di qualsiasi tipo). Un preteso sistema di maggiori garanzie (ad esempio, ampliamento della responsabilità civile) che si risolvesse in un attentato alla fondamentale prerogativa della indipendenza non costituirebbe, in effetti, un ampliamento delle

garanzie dei cittadini, bensì una restrizione.

Altri concetti fondamentali non devono essere dimenticati. Ogni norma giuridica possiede un certo grado di elasticità interpretativa. Il compito di interpretare le leggi è affidato ai giudici. Non esiste un modello unico di «buon giudice». In una società a cultura pluralistica si può essere «buon giudice» essendo un conservatore o un progressista, un uomo di destra, di centro o di sinistra con senso di responsabilità verso la propria funzione, verso il proprio ruolo costituzionale. La certezza del diritto è solo un valore guida. La giurisprudenza più certa è quella fatta da giudici consapevoli del limite del loro ruolo e della propria funzione. Ogni affermazione giurisprudenziale è discutibile. Discutibile e discussa anche l'affermazione finale della Corte di cassazione, anche quella delle Sezioni unite.

Rispetto a questo *fare giuridico*, rispetto a questo modo di essere effettivo e concreto della giurisdizione, come si pone il problema della responsabilità del giudice? In quale misura, in un contesto del genere, un giudice può essere ritenuto responsabile senza intaccare il suo libero, responsabile ed indipendente «fare giurisprudenziale»?

Questo il grosso problema trattato dai proponenti il referendum con molta leggerezza.

2. Ciò che in Italia viene etichettato come problema della «responsabilità dei giudici», nei paesi anglosassoni viene invece più precisamente etichettato come problema della *immunity* (immunità, indipendenza) dei giudici. Posto così il problema, molti equivoci vengono eliminati in radice, prima di tutti quello «se» la questione «responsabilità» incida o meno sulla questione «indipendenza». Ovviamente vi incide: responsabilità ed indipendenza sono «la stessa cosa», due facce di una stessa medaglia.

Dai dizionari inglesi la *immunity* viene definita nei seguenti termini: «*The condition of being exempt from some liability to which others are subject, e.g. the immunity of a judge in respect of things done or said when exercising his judicial function; the immunity of foreign or state from legal process*». Con riferimento alla *immunity* viene in considerazione lo «*State Immunity Act*» del 1978. In Italia, come negli

altri paesi, le immunità (chiamate anche prerogative, guarentigie, privilegi, ecc.) sono nient'altro che deroghe al diritto comune, stabilite in modo non cervelotico ed arbitrario ma a salvaguardia di determinate funzioni che si vogliono indipendenti ed autonome. L'art. 68 della Costituzione prevede due immunità parlamentari fondamentali: per le opinioni espresse ed i voti dati in Parlamento dai parlamentari; immunità dalla giurisdizione, con riferimento ai mandati o ordini di cattura, ecc. («Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale...», ecc.).

Come è noto la immunità parlamentare si afferma in Gran Bretagna in uno con il superamento del regime assolutistico precedente e con l'affermazione della indipendenza della magistratura. Si tratta di due «immunità» parimenti importanti, che procedono avanti di pari passo.

Immunity for civil liability: è questa l'etichetta generale sotto la quale, com'è ben noto, nei paesi anglosassoni viene svolto il tema della responsabilità civile.

3. Con riferimento all'immunità giudiziaria la fondamentale indicazione della giurisprudenza inglese viene dalla sentenza *Sirros v. Moore* del 1975: «*Every judge of the courts of this land – from the highest to the lowest – ...should be protected from liability to damages when he is acting judicially. Each should be able to do his work in complete independence and free from fear ... Nothing will make him liable except it be shown that he was not acting judicially, knowing that he had no jurisdiction to do it.*»

Quindi, la responsabilità può sussistere solo se il giudice agisca al di fuori della propria giurisdizione essendo peraltro ben consapevole di ciò. Si tratta, in altri termini, di chiaro abuso di potere, di usurpazione di potere. Solo l'usurpazione di potere giurisdizionale nella Gran Bretagna è quindi oggi sanzionato in termini di responsabilità civile per danni.

Nei testi inglesi, com'è ovvio, il problema della indipendenza dei giudici viene sempre trattato unitamente al problema della responsabilità:



«*Judges of the High Court and above, with the exception of the Lord Chancellor, hold office during good behaviour subject to a power of removal by Her Majesty on an address presented by both Houses of Parliament but no English judge has been removed under this provision which derives from the Act of Settlement 1701. Circuit judges, and Recorders, however, may be removed from office by the Lord Chancellor on the ground of incapacity or misbehaviour. Magistrates are removable by the Lord Chancellor for good cause. Senior judges must retire at 75 years of age, Circuit judges at 72 with possible extension to 75, justices of the peace and stipendiaries at 70.*»

«*Judges of the superior courts may not be sued for anything done or said while acting in their judicial capacity even if they act from some malicious or corrupt motive. The law does permit judges to be prosecuted for crimes they may commit but proof of criminal intent would be extremely difficult even if an appropriate charge could be devised.*»

I giudici in Gran Bretagna, ci dice «*The Oxford Companion to Law*»:

«*...are completely independent and enjoy total immunity from action based on anything done or said in the exercise of the judicial function, even though in bad faith...*».

Quindi è del tutto immune anche se agisca in malafede e cioè con dolo:

«*In the U.S., the position is similar, the independence of the judiciary from political interference or pressure*

being recognized as fundamental.»

Per un'analisi dell'immunità dei giudici negli Stati Uniti e dei problemi che essa comporta cfr. *High Court Ruling on Illegal Searches Leaves Officers Key Targets in Suits*, in "The New York Times", 8 marzo 1986:

«*The officials who typically are involved in Fourth Amendment violations are judges, prosecutors and police officers.*

Judges and prosecutors, however, are absolutely immune from monetary liability even for international violations of constitutional rights. The Court has read these immunity rules into various statutes over the years, citing common law traditions and the danger to the judicial process if the people who run it had to worry about being sued.

La giurisprudenza degli Stati Uniti è decisissima nel senso della immunità; essa afferma la irresponsabilità dei giudici anche in casi che, secondo le leggi italiane, porterebbero sicuramente alla condanna. Così, ad esempio, con sentenza del 1978, la Corte suprema ha affermato la immunità civile (per risarcimento danni) di un giudice che aveva ordinato la sterilizzazione di una ragazza senza neanche interpellarla od informarla. Una attenuazione della assoluta irresponsabilità si è avuta solo con la sentenza del maggio del 1984 con la quale la Corte suprema ha condannato un giudice a risarcire le spese legali con riferimento ad una *injunction*.

Anche in questo caso però la Corte suprema ha riaffermato il tradizionale principio della generale

irresponsabilità dei giudici.

La decisione è stata presa di stretta maggioranza: 5 voti contro 4.

Nella sua *dissenting opinion* il giudice Lewis F. Powell ha messo in evidenza la incoerenza della decisione rispetto alla tradizionale dottrina della *absolute judicial immunity* che affonda le sue radici nella *common law*.

4. Per quanto riguarda la Francia è da ricordare che l'art. 11 della legge 18 gennaio 1979, 79-43, dispone:

«*Le magistrats du corps judiciaire ne sont responsables que de leurs fautes personnelles. La responsabilité des magistrats qui ont commis faute personnelle se rattachant au service public de la justice ne peut être engagée que sur l'action récursoire de l'Etat. Cette action récursoire est exercée devant une chambre civile de la Cour de cassation.*»

Non risulta giurisprudenza della Corte di cassazione civile francese su questa materia, il che significa: 1) o che lo Stato non esercita, in pratica, l'azione di rivalsa; 2) o che l'iniziativa civile contro lo Stato per errori giudiziari è del tutto rara; 3) o che il sistema di giustizia «domestica» in Francia come altrove protegge i giudici indipendentemente dalle norme esistenti; il che, comunque, vuol dire che sistemi di responsabilità «domestica» del genere in pratica non funzionano; funzionano comunque molto meno che i sistemi di responsabilità disciplinare che — come più volte ricordato — stanno divenendo la regola in tutti i paesi.

5. In vari servizi giornalistici si è cercato di analizzare anche la responsabilità civile dei giudici in paesi dell'Est (Unione Sovietica, ecc.). Va detto però che una indagine di diritto comparato ha senso solo fra paesi che hanno un sistema giuridico simile. Nell'Unione Sovietica non esiste, come noto, la divisione dei poteri; la indipendenza dei giudici non è certo valore pari a quello esistente nei paesi occidentali, sicché la comparazione diviene poco significativa.

Noi affermiamo, semplicemente, che nei paesi dove esiste lo Stato di diritto, il primato del Parlamento (invece che del partito guida) e la

indipendenza della magistratura, si deve andare molto cauti nell'affermare sistemi particolari di controllo sul giudiziario.

Immunity, è il caso di ricordare, è termine che viene dal latino, allo stesso modo come il termine italiano immunità.

In Italia va registrata la perdita di collegamento fra i concetti di immunità ed indipendenza; collegamento paradossalmente riscoperto dai... promotori dei referendum. Nei referendum, infatti, sono accomunati il problema della indipendenza (*sub specie* «irresponsabilità civile») ed il problema delle immunità parlamentari (Commissione inquirente e sue degenerazioni). In effetti il problema è comune: si tratta di salvaguardare l'autonomo esercizio di alcune importanti funzioni.

La immunità parlamentare incerto senso è immunità da... giurisdizione (anche da giurisdizione). I giudici e, più in generale, i pubblici controlli devono arrestarsi di fronte alla immunità. La indipendenza dei giudici è immunità da ogni tipo di interferenza da pressione (proveniente dal potere pubblico e non). Anche secondo il profilo di questa analisi si conferma la funzione dei giudici come funzione generale di controllo e di garanzia; i giudici devono fermarsi solo di fronte ad «immunità», ma i poteri, formali o reali della società, dovrebbero arrestarsi di fronte alla indipendenza dei giudici.

UN'ANALISI DI DIRITTO COMPARATO

1. Per completare la nostra analisi di diritto comparato è doveroso confrontarsi con il saggio di Vincenzo Vigoriti che è il più aggiornato sull'argomento.

Anzitutto va notato che al professor Vigoriti la responsabilità dello Stato non piace (egli la chiama «fiscalizzazione della responsabilità civile»). Si dice invece d'accordo con la prospettiva di responsabilità dei giudici per colpa grave.

A nostro avviso il diniego della responsabilità dello Stato può essere giustificato solo in un'ottica neoliberalista, non in un'ottica da «Stato sociale». Nell'ottica dello Stato sociale (quale è quella esistente

in Italia, secondo le indicazioni costituzionali) la responsabilità dello Stato non solo deve esistere ma deve essere ritenuta doverosa. Essa non pone alcun problema di equilibrio ordinamentale, ma pone solo un problema di spese e di finanza.

Considerata la fondamentale indicazione che viene dall'ultimo comma dell'art. 24 della Costituzione — secondo cui lo Stato deve accollarsi la «riparazione degli errori giudiziari» comunque causati — l'ostilità alla affermazione della responsabilità dello Stato non si giustifica.

2. Si tratta — afferma l'autore — di «valutare la legittimità ed opportunità del regime di privilegio... in rapporto al ruolo del giudice nel sistema».

Considerato il ruolo del giudice nello Stato di diritto, si tratta di stabilire se il regime sia di «ingiusto» privilegio o sia di privilegio raccordato con la indipendenza dei giudici, con la generale funzione di garanzia (anche nei confronti del potere e delle *lobbies*) cui i giudici sono chiamati dall'ordinamento. È questo il problema che non può essere ben risolto quando si sottovaluta la particolare e delicata

funzione di garanzia cui, nello Stato di diritto, i giudici sono chiamati, valorizzando al massimo l'indicazione dell'art. 28 della Costituzione nel senso della completa assimilazione dei giudici agli altri pubblici funzionari dello Stato.

Da osservare che i giudici sono anche funzionari ma sono funzionari... del tutto particolari. Il delicato problema è tutto qui e non può essere eluso. Chi ha escluso che l'art. 28 della Costituzione si estenda anche ai giudici ha fatto evidentemente leva su detta delicatezza, sul particolare modo di essere «funzionari» da parte dei «giudici»... tenute presenti le norme costituzionali.

3. Dalla indagine di diritto comparato svolta dal professor Vigoriti risulta che, nei paesi occidentali — nei quali esiste lo Stato di diritto ed è valore eminente la indipendenza dei giudici —, la estesa responsabilità civile dei giudici di fatto non esiste. Non esiste perché? Ovviamente, a tutela della indipendenza. È singolare che da tale dato non si ricavi la conclusione che se nei paesi occidentali, nei quali vi è lo Stato di diritto, il giudice è largamente

«irresponsabile» sul piano della responsabilità civile, così deve essere anche in Italia, se si vuole che, anche in Italia, vi sia la salvaguardia dei principi dello Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura; salvo a dimostrare che in Italia le cose non possono andare allo stesso modo, sicché la normativa vigente deve essere cambiata. Vigoriti svolge la sua analisi, volta a mutare la normativa, unicamente in base all'art. 28 della Costituzione, letto nel senso che, quanto a responsabilità civile, sarebbe, a suo avviso, più o meno pacifica l'assimilazione dei giudici agli «altri» pubblici funzionari, con la conseguenza che l'art. 28 della Costituzione non potrebbe non applicarsi anche ad essi e non potrebbe non applicarsi ad essi «allo stesso modo» che agli altri pubblici funzionari. Orbene, tutte queste argomentazioni di tipo giuridico-formale (interpretative) sono, a nostro avviso, ben lungi dall'essere pacifiche: e, intanto, non è vero che i magistrati possono essere agevolmente assimilati agli altri pubblici funzionari proprio in ragione al loro particolare *status* costituzionale; ragion per cui è da escludere la pura e semplice applicazione dell'art. 28 della Costituzione ai magistrati; visto, in particolare, che la Corte costituzionale non ha ravvisato contraddizione tra detto art. 28 e l'attuale regime di «privilegio» dei giudici in punto di responsabilità civile.

La Corte di cassazione ha ampiamente esposto le ragioni per le quali il «privilegio» dei magistrati appare costituzionalmente (tenuto conto dello Stato di diritto e dell'esigenza di salvaguardare la indipendenza dei giudici) giustificato.

Sono le «stesse ragioni», in sostanza, che hanno consigliato ai giudici ed ai legislatori degli altri paesi occidentali di mantenere la responsabilità civile dei giudici in limiti ristretti.

4. Vigoriti afferma:

«Per quanto concerne la responsabilità civile, deve essere anzitutto chiaro che qualunque sistema garantisce a chi si occupa di giudicare controversie altrui... di essere parzialmente sollevato dalle responsabilità (soprattutto civile e amministrativa) che possono derivare dall'esercizio della funzione.

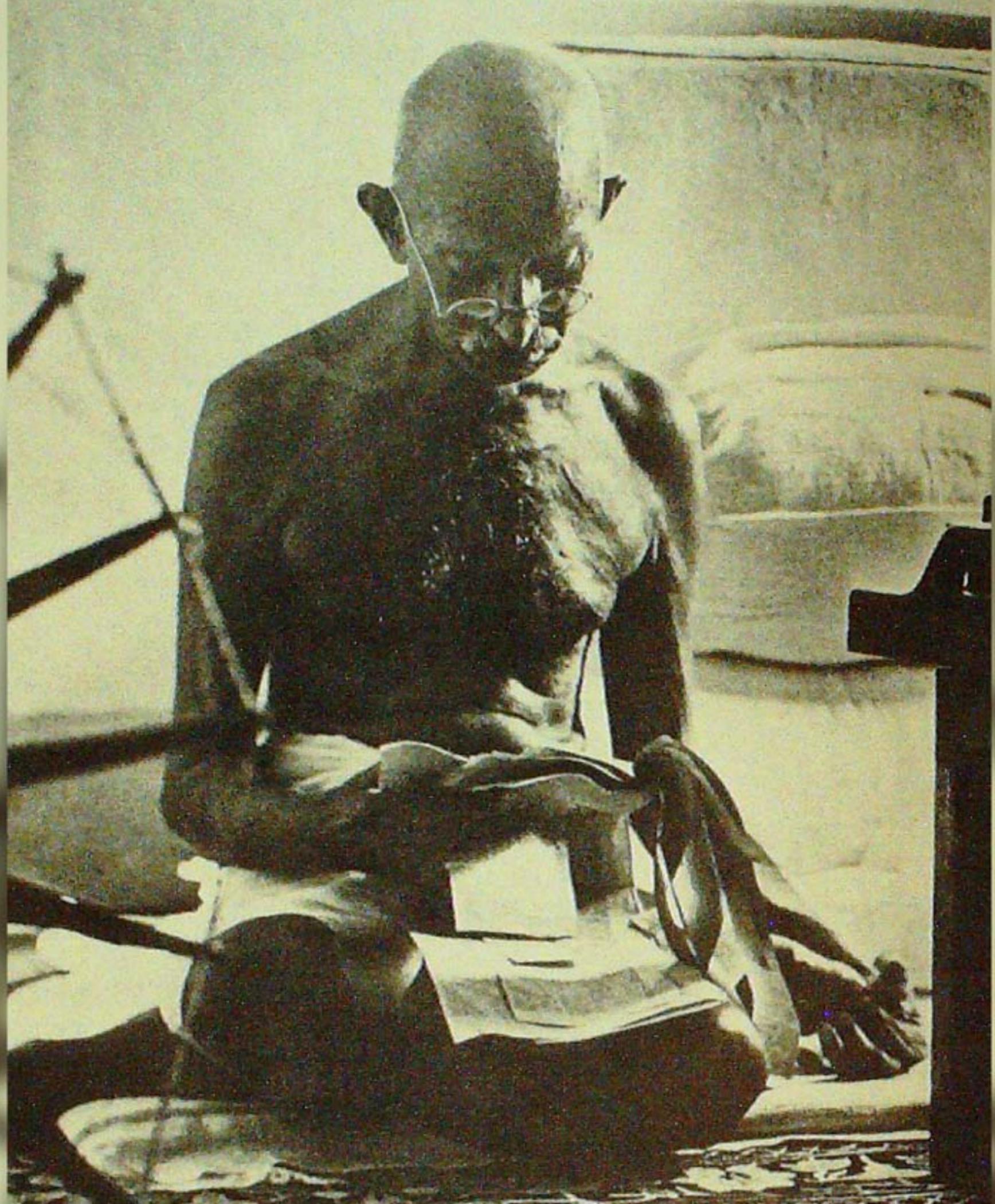


Questo è un dato costante dell'esperienza nostra e di quella comparativa che sarebbe assurdo trascurare. Pretendere, in nome di un astratto egualitarismo, di assoggettare i magistrati alla disciplina di diritto comune sulla responsabilità civile (art. 2043 c.c.) sarebbe francamente inaccettabile».

Si dovrebbe dire che sarebbe assurdo, ove si parta dal presupposto (dai promotori del referendum accettato) che giusta è la restrizione della responsabilità civile di tutti i pubblici funzionari al dolo ed alla colpa grave. «In secondo luogo — prosegue Vigoriti —, però, non può considerarsi né intimidatorio né punitivo estendere la soggezione del giudice e del pubblico ministero al risarcimento dei danni provocati con colpa grave, sul modello di quanto previsto dall'art. 2236 c.c.».

Ma il modello dell'art. 2236 c.c. ci dice solo che in ragione della particolarità di determinate funzioni è giusto che la responsabilità civile sia ristretta. Seguendo questa via, con tutta coerenza, gli artt. 55 e ss. c.p.c. prevedono ulteriori restrizioni in favore dei giudici; gli artt. 22 e 23 del DPR 10 gennaio 1957, n. 3 prevedono restrizioni in favore dei pubblici impiegati; orbene, o si attacca tutto questo sistema di restrizioni come ingiusto, tenuto presente l'art. 2043 c.c., o si accetta il principio che la particolarità di determinate funzioni giustifica particolari restrizioni, con le ovvie conseguenze. È questa, in definitiva, la posizione della Corte costituzionale e della Corte di cassazione.

5. In conclusione, a nostro avviso, nel saggio di Vigoriti vi è una sorta di scissione: da una parte si evidenzia che in ogni paese occidentale vi è responsabilità civile dei giudici ristretta, anche perché la giurisprudenza domestica dei giudici non funziona; dall'altra, con aggancio all'art. 28 della Costituzione, si argomenta che in Italia la responsabilità dei giudici deve essere più estesa, al punto da includere, come chiedono i promotori del referendum, la responsabilità per colpa grave, risultando a suo avviso ingiustificata ogni distinzione fra pubblici funzionari e magistrati in particolare. Ma proprio una simile distinzione esiste in tutti i paesi occidentali ed è giustificata dall'assoluta specificità della funzione giudiziaria,



CE LO CHIEDEVA DAVVERO L'EUROPA?

Massimo Vaccari

Giudice del Tribunale di Verona

1. PREMESSA

La discussione in parlamento sul ddl 1070, contenente modifiche alla disciplina sulla responsabilità civile dei magistrati, così come l'entrata in vigore della legge 27 febbraio 2015 n. 18, sono state accompagnate dallo slogan martellante di "Ce lo chiede l'Europa", utilizzato da diversi politici per accreditare nell'opinione pubblica l'idea che la riforma si fosse resa necessaria per adeguare la disciplina previgente (l. 117/1988) al diritto dell'Unione Europea.

Tale genesi è stata esplicitata anche nell'art. 1 della legge, dedicato alla definizione del suo oggetto e delle sue finalità, che afferma come la novella introduca «disposizioni volte a modificare le norme di cui alla legge 13 aprile 1988 n. 117, al fine di rendere effettiva la disciplina che regola la responsabilità civile dello Stato e dei magistrati anche alla luce dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea». Detto così sembrerebbe che anche la parte della legge Vassalli, relativa alla responsabilità del magistrato funzionario, non fosse compatibile con il diritto dell'Unione Europea e fosse stata oggetto di censura da parte della Corte di Giustizia.

Le pronunce che hanno ispirato la riforma non riguardavano la responsabilità del magistrato



2. L'AMBITO DI INTERVENTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Se però si leggono le pronunce della Corte di Giustizia che hanno ispirato la riforma, ci si avvede che esse non hanno riguardato affatto, né del resto avrebbero potuto farlo, il profilo della responsabilità del magistrato ma quello della responsabilità dello Stato e, per di più, lo hanno circoscritto alla violazione da parte degli organi giurisdizionali di ultimo grado del diritto dell'Unione. Infatti, con la prima di esse in ordine di tempo (sentenza Kobler 30 settembre 2003, causa C-224/01) la Corte dichiarò che «il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli

a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale».

Nella sentenza Traghetti del Mediterraneo (13 giugno 2006, emessa nella causa C-173/03), la Corte di Giustizia affermò che «il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera

La medesima Corte di Giustizia, nel decidere la procedura di infrazione (causa C-379/10) promossa dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per non essersi adeguata ai suddetti principi, ha rilevato che la disciplina italiana sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati, laddove esclude qualsiasi responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado, qualora tale

**LA CORTE È INTERVENUTA
SULLA COMPATIBILITÀ
DELLA CLAUSOLA
DI SALVAGUARDIA
CON IL DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA**

generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale». Nella stessa pronuncia la Corte ha anche osservato che «il diritto comunitario osta altresì ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente, quale precisata ai punti 53-56 della sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler».

violazione derivi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e laddove limita tale responsabilità ai casi di dolo o di colpa grave, è in contrasto con il principio generale di responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto dell'Unione. L'intervento della Corte ha quindi riguardato essenzialmente la compatibilità con il diritto dell'Unione Europea della cosiddetta «clausola di salvaguardia» (art. 2, comma 2, della l. 117/1988), la quale escludeva che per certe attività del giudice (interpretazione delle norme e valutazione dei fatti e delle prove) fosse configurabile una responsabilità così dello Stato come del magistrato. La Corte ha ritenuto che, allorché nell'esercizio di tali attività venga a realizzarsi una violazione manifesta del

diritto vigente dell'Unione Europea, l'esclusione della responsabilità dello Stato sia in contrasto con i principi della stessa Unione.

La Corte ha specificato altresì che, allo scopo di valutare il carattere manifesto della violazione, deve farsi riferimento ai criteri di chiarezza e di precisione della norma violata, al carattere intenzionale della violazione e alla non scusabilità dell'errore di diritto, alla mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo comma, Ce (così le pronunzie Traghetti del Mediterraneo e Commissione Europea-Italia).

3. LA RESPONSABILITÀ PER VIOLAZIONE MANIFESTA DELLA LEGGE E DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Traendo spunto dai succitati pronunciamenti, la legge 18/2015 ha inteso rimodulare lo spettro della responsabilità dello Stato sulla violazione del diritto ovvero sul travisamento del fatto e delle prove quali ipotesi paradigmatiche di colpa grave che qualificano l'illecito riferibile a tutte le magistrature, anche quella onoraria.

Di conseguenza è stata adeguata la clausola di salvaguardia per l'attività di interpretazione delle norme di diritto e per quella di valutazione del fatto e delle prove, nel senso di non prevederne l'operatività in caso di dolo del magistrato e laddove l'interpretazione si risolva in una violazione manifesta della legge e la valutazione dei fatti e delle prove in un travisamento degli uni e delle altre, ipotesi queste che sono considerate di per sé indicative di colpa grave (art. 2, comma 1, lett. b).

Nello stesso articolo, alla lett. c), si stabilisce che, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione Europea, «si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme nonché dell'inescusabilità dell'errore e della gravità dell'inosservanza» e, solo per i casi di violazione

manifesta del diritto dell'Unione Europea, «anche della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, nonché del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea».

A ben vedere la norma non pare avere una reale portata innovativa. Essa infatti non fa che riproporre quegli stessi indici del carattere manifesto della violazione di diritto che la Corte di Giustizia aveva indicato nelle pronunce citate nel precedente paragrafo.

La formula utilizzata rimane però ambigua poiché pare richiedere ai fini dell'affermazione della responsabilità dello Stato che la violazione del diritto interno o comunitario sia non solo manifesta ma anche frutto di "errore inescusabile". Se così è vi è allora piena corrispondenza tra i presupposti della responsabilità dello Stato e quelli della responsabilità del magistrato funzionario per la violazione di

diritto atteso che l'azione di rivalsa nei confronti di quest'ultimo va esercitata nei casi di violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione Europea solo se gli stessi siano stati determinati da negligenza inescusabile (art. 7, comma 1, l. 117/1988 come modificato dall'art. 4 l. 18/2015).

4. LA RESPONSABILITÀ PER TRAVISAMENTO DEL FATTO O DELLE PROVE

Nell'assetto della l. 117/1988 la valutazione dei fatti e delle prove non poteva mai dar luogo a responsabilità del magistrato e, conseguentemente, nemmeno dello Stato (art. 2 comma 2, c.d. clausola di salvaguardia). Era invece fonte di responsabilità, perché costituiva una delle ipotesi di colpa grave individuate dall'art. 2, comma 3, l'affermazione determinata da negligenza inescusabile di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente

esclusa dagli atti del procedimento o la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

La sottrazione, nella l. 117/1988, dall'ambito di responsabilità del magistrato dell'attività valutativa del fatto e delle prove, che, insieme con l'interpretazione delle norme, costituisce l'essenza stessa della funzione giurisdizionale,

L'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE DEL FATTO E DELLE PROVE E L'INTERPRETAZIONE DELLE NORME SONO L'ESSENZA DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE



era strettamente funzionale all'assicurazione dell'indipendenza del giudice che, a sua volta, costituisce garanzia di una valutazione imparziale dei fatti e delle risultanze istruttorie.

La Corte Costituzionale aveva evidenziato questa stretta interrelazione tra indipendenza del giudice e autonomia nella valutazione dei fatti e delle prove nel seguente passaggio della già citata sentenza n.18/1989: «La garanzia costituzionale della sua (sott. del giudice, n.d.r.) indipendenza è diretta infatti a tutelare, *in primis*, l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle

La Corte Costituzionale ha evidenziato la stretta interrelazione tra indipendenza del giudice e autonomia nella valutazione dei fatti e delle prove

norme di diritto. Tale attività non può dar luogo a responsabilità del giudice (art. 2, n. 2 l. n. 117 cit.) e il legislatore ha ampliato la sfera d'irresponsabilità, fino al punto in cui l'esercizio della giurisdizione, in difformità da doveri fondamentali, non si traduca in violazione inescusabile della legge o in ignoranza inescusabile dei fatti di causa, la cui esistenza non è controversa.

Né può sostenersi – come fa il giudice *a quo* – che la legge impugnata spingerebbe il giudice a scelte interpretative accomodanti e a decisioni meno rischiose in relazione agli interessi in causa, così

influenando negativamente sulla sua imparzialità. Come si è ora rilevato, l'art. 2, comma secondo, della l. n. 117 esclude espressamente che possa dar luogo a responsabilità "l'attività d'interpretazione di norme di diritto" e quella di valutazione del fatto e delle prove».

La Corte di Cassazione si era ripetutamente pronunciata negli stessi termini, avendo affermato che la clausola di salvaguardia della legge 117/1988, che escludeva che potesse dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto ovvero quella di valutazione del fatto e



della prova, non tollerava letture riduttive «perché giustificata dal carattere fortemente valutativo dell'attività giudiziaria e, come precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1 del 19 gennaio 1989, attuativa della garanzia costituzionale dell'indipendenza del giudice e, con essa, del giudizio» (Cass. 27.11.2006, n.25123; Cass. sez. VI, 27.12.2012, n.23979).

Risultava, allora, coerente con una simile impostazione la scelta, compiuta con la l. 117/1988, di prevedere che solo l'ignoranza, purché inescusabile, da parte del giudice di fatti che,

incontrastabilmente, fossero o non fossero «risultati dagli atti di causa» (questa è l'espressione utilizzata dall'art. 2, comma 3) o la cui esistenza non fosse stata controversa (così Corte Cost. sent. 18/1989) poteva legittimare la pretesa risarcitoria. Grazie a tale rigorosa delimitazione l'ambito di valutazione rimesso al giudice del giudizio di responsabilità era molto limitato, per non dire inesistente.

La modifica dell'art. 111 Cost., con l'introduzione del c.d. principio del giusto processo, aveva ulteriormente rafforzato le garanzie che sovrintendono all'esercizio della funzione

giurisdizionale soprattutto nella prospettiva di assicurare la parità tra le parti processuali.

La novella si è discostata da tale impostazione. Essa infatti, pur riproponendo la clausola di salvaguardia (art. 2, comma 1, lett. b), ne ha ridotto l'ambito di operatività perché, nel punto successivo, ha ampliato i casi di colpa grave, sia numericamente, con l'introduzione delle ipotesi del travisamento del fatto o delle prove, sia nella loro configurazione oggettiva, avendo eliminato il riferimento alla negligenza inescusabile quale presupposto per l'integrazione di tutti gli illeciti che danno luogo a risarcimento.

Ai sensi dell'art. 7, comma 1, l. 117/1988, come modificato dall'art. 4 l. 15/2018, la negligenza inescusabile costituisce invece il presupposto soggettivo dei comportamenti, elencati dalla stessa norma, che giustificano l'esercizio dell'azione di rivalsa nei confronti del magistrato. A ben vedere quindi, nella nuova disciplina, non vi è corrispondenza sotto il profilo soggettivo tra i casi di responsabilità dello Stato e quelli di responsabilità del magistrato, mentre vi è una sola parziale corrispondenza sotto il profilo oggettivo tra gli uni e gli altri.

Orbene, appare dubbia la compatibilità dell'art. 2, comma 1, lett. b), e dell'art. 4, nella parte in cui fanno riferimento alle ipotesi del travisamento del fatto o delle prove, con i parametri degli artt. 101, comma 2, e 111, comma 2 Cost., data l'equivocità e indefinibilità di tali nozioni.

Nelle intenzioni del legislatore esse non coincidono con le fattispecie dell'affermazione o negazione di un fatto (processuale) reale, dal momento che sono state aggiunte a queste ultime.

A riprova del fatto che nella novella le due serie di ipotesi sono state considerate come distinte va evidenziato che l'esercizio (obbligatorio) dell'azione di rivalsa è ora previsto in caso di travisamento del fatto o delle prove e non anche per la negazione di un fatto risultante dagli atti processuali o per l'affermazione di un fatto escluso dagli atti processuali (art. 7, comma 1, l. 117/1988 come modificato dall'art. 4 l. 18/2015).

Non pare però che il legislatore, nel ricorrere alla nozione di travisamento del fatto, si sia posto il problema della sua possibile coincidenza con la fattispecie integrante l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, primo comma, lett. h), d. lgs. 109/2006.

Eppure quest'ultima è stata identificata dalla dottrina, in difetto di pronunce delle Sezioni Unite della Suprema Corte, con l'errore revocatorio di cui all'art. 395 n. 4 c.p.c., che, a sua volta, corrisponde alla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa o con quella dell'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita dagli atti processuali.

Orbene, da tale raccordo si evince come il travisamento del fatto rilevante sul piano disciplinare coincida con l'ipotesi di illecito civile dell'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del processo che, a sua volta, dovrebbe corrispondere alla nuova ipotesi del travisamento del fatto quale fatto illecito civile.

Ad identico risultato dovrebbe giungersi con riguardo all'ipotesi del travisamento delle prove se solo si considera che, da un lato, essa, nella novella, è parificata al travisamento del fatto e, dall'altro, che l'errore sul fatto è difficilmente distinguibile da quello sulle prove poiché il fatto assume rilievo nel processo, sia esso civile o penale, se provato.

Il travisamento delle prove quindi non pare identificabile con quello che assume rilievo nel diritto processuale penale, traducendosi in un vizio di motivazione della sentenza (cfr. *ex plurimis* Cass. pen., sez., VI, 22.1.2014, n. 10289), e del resto, dai lavori parlamentari, non risulta nemmeno che il legislatore abbia inteso far riferimento a quell'istituto.

Dall'esame dei lavori parlamentari emerge, peraltro, l'estrema difficoltà incontrata da chi vi partecipò a definire gli esatti confini della "nuova" fattispecie di illecito (dopo quanto detto sopra va infatti considerata).

A ben vedere nemmeno la relazione della commissione giustizia della Camera alla proposta di legge n. 2738, poi tradotta nella legge 15/2014, offre elementi utili a meglio definire la nozione in esame. Nel documento infatti, dopo l'affermato che «il travisamento del fatto e delle prove coinvolge aspetti tipici dell'attività valutativa, che è connessa ai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità della giurisdizione», si propone un'interpretazione, definita come costituzionalmente orientata, di tali fattispecie, in base alla quale di travisamento potrebbe parlarsi solo in caso di macroscopico ed evidente stravolgimento del dato fattuale.

Orbene, il termine "stravolgimento" non è che un sinonimo di travisamento, e come tale non è

sufficientemente distintivo delle nuove ipotesi rispetto a quelle dell'affermazione di un fatto escluso o della negazione di un fatto risultanti dagli atti.

Né valgono a meglio connotarlo gli attributi di "evidente" e "macroscopico" che, a ben vedere, non costituiscono altro che gli indici sintomatici, sotto il profilo oggettivo, della negligenza inescusabile, presupposto indefettibile della responsabilità del magistrato.

La nuova nozione risulta equivoca anche sotto un ulteriore e distinto profilo.

Non è chiaro infatti se essa alluda a una radicale alterazione della realtà processuale e quindi a una "svista" idonea a determinare un esito processuale opposto a quello cui giunge un provvedimento giudiziario, con la conseguenza che, se questo fosse il suo significato, dovrebbe escludersi l'illecito qualora l'errore investisse uno dei tanti elementi che abbiano sorretto la decisione.

Si rammenti che erano state la "limitatezza" e "tassatività" delle fattispecie in cui, secondo il tenore originario della l. 117/1988, era ipotizzabile una colpa grave del giudice a indurre la Corte Costituzionale a escludere che la loro previsione potesse compromettere la serenità e l'imparzialità di giudizio dello stesso (Corte Cost. sent. 18/1989).

Una volta che la nuova fattispecie difetti di sufficiente tipizzazione è evidente come essa offra ampia possibilità di condizionare l'esercizio della funzione giurisdizionale ed anche di favorire il contenzioso.

Il nuovo testo normativo consente infatti di censurare qualsiasi valutazione dei fatti o del materiale probatorio compiuta dal giudice nel giudizio *a quo*, che risulti non gradita o sfavorevole, semplicemente qualificandola come travisamento.

Né potrebbe sostenersi che le modifiche fin qui esaminate fossero imposte dalla necessità di adeguarsi all'ordinamento comunitario, dal momento che i valori costituzionali richiamati non interferiscono con esso.



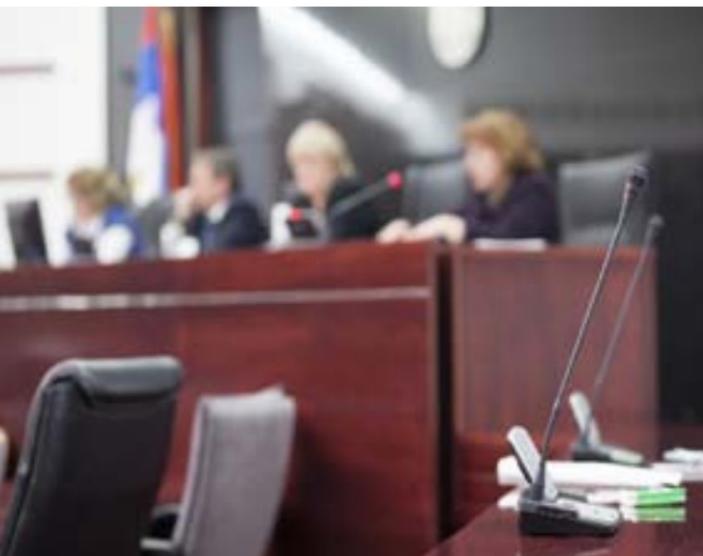
PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E VALUTAZIONE DI PROFESSIONALITÀ: DIFFERENZE E INTERFERENZE

Gianluca Grasso

Magistrato di Tribunale destinato alla Corte di Cassazione

1. DUE SISTEMI DISTINTI?

Quella del rapporto tra procedimento disciplinare e valutazione di professionalità potrebbe sembrare una questione scontata. Si tratta di due fattispecie completamente diverse per natura, finalità e conseguenze. La realtà mostra come, pur nella diversità ontologica tra i due ambiti, sussistano tra di loro diversi punti di contatto. Il rischio, in concreto, è quello di sovrapporre gli esiti dei due giudizi, di modo da far discendere, quasi automaticamente, dalla sanzione disciplinare una valutazione non positiva. Come ha sottolineato la giurisprudenza amministrativa, in tale ambito bisogna evitare di trasformare il giudizio di professionalità in un'automatica e ulteriore sanzione rispetto all'esito disciplinare, determinando un inaccettabile *ne bis in idem*.



Nel presente lavoro si cercherà di indagare il rapporto tra giudizio disciplinare e valutazione di professionalità al fine di apprezzarne le differenze e le interferenze.

2. LA CORNICE NORMATIVA

La Carta Costituzionale prevede che la giustizia è amministrata in nome del popolo (art. 101) e la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (art. 104). In tale contesto, tra le diverse competenze riconosciute al CSM figurano quelle riguardanti le promozioni e i

provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati (art. 105). La scelta del Costituente di riservare tali ambiti alle prerogative dell'organo di governo autonomo evidenzia come la gestione della carriera dei magistrati e i profili disciplinari costituiscano uno snodo fondamentale per garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

Sia le progressioni in carriera sia la materia disciplinare sono state profondamente innovate dalla riforma dell'ordinamento giudiziario (ex multis N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2014, 138 s.; P. FILIPPI, *La valutazione di professionalità*, in E. ALBAMONTE, P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Torino, 2009, 351 ss.).

Il procedimento disciplinare è regolato dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, che ha sostituito all'atipicità degli illeciti un sistema basato sulla tipizzazione delle condotte rilevanti.

I nuovi criteri in materia di valutazioni di professionalità sono contenuti nell'art. 11, co. 1, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 (come sostituito dall'art. 2 l. 30 luglio 2007, n. 111), che ha introdotto, al posto del previgente sistema di progressione in carriera, sette fasce di anzianità, maturabili ogni quadriennio. Se il precedente sistema si basava sulla valutazione globale della professionalità, la nuova normativa ha previsto un insieme di parametri (capacità, laboriosità, diligenza e impegno), ciascuno dei quali deve essere autonomamente positivo.

La stessa disciplina demanda al CSM il compito di regolare gli "elementi in base ai quali devono essere espresse le valutazioni dei consigli giudiziari, i parametri per consentire l'omogeneità delle valutazioni, la documentazione che i capi degli uffici devono trasmettere ai consigli giudiziari entro il mese di febbraio di ciascun anno".

La normativa secondaria è contenuta, principalmente, nella circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007 e successive modifiche.

3. PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E VALUTAZIONE DI PROFESSIONALITÀ

Se il fine ultimo e comune del sistema disciplinare e delle valutazioni di professionalità, nel contesto costituzionale, può essere rinvenuto nella garanzia della corretta tutela giurisdizionale dei diritti e delle libertà dei cittadini, i due ambiti si differenziano notevolmente per natura, oggetto e conseguenze.

3.1. DIFFERENZE

Nel discorrere dei rapporti tra le due fattispecie, si parla di reciproca autonomia in relazione ai parametri utilizzati, agli interessi tutelati e all'ampiezza della valutazione (D. CAVALLINI, *Le valutazioni di professionalità dei magistrati: primeriflessioni tratte da una ricerca empirica sui verbali del Csm*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 1242). Altri hanno richiamato la figura



LA GESTIONE DELLA CARRIERA DEI MAGISTRATI E I PROFILI DISCIPLINARI SONO UNO SNODO FONDAMENTALE PER GARANTIRE L'AUTONOMIA E L'INDIPENDENZA

dei cerchi concentrici per dare conto dell'ampiezza della valutazione compiuta di professionalità rispetto al giudizio disciplinare (cfr. B. GIANGIACOMO, *Interferenze tra sistema disciplinare e valutazioni di professionalità dei magistrati*, in *Questione giustizia*, 2010, 2, 103 ss.).

Il sistema disciplinare, che discende dal rapporto di impiego tra il magistrato e lo Stato, tende ad assicurare il regolare svolgimento della funzione giudiziaria, nonché il prestigio dell'ordine giudiziario (da ultimo, D. CAVALLINI, *L'evoluzione della responsabilità disciplinare dei magistrati*, in D. CAVALLINI (a cura di), *Argomenti di ordinamento giudiziario*, Bologna, 2014, 94). La sua struttura si articola nella definizione di comportamenti ritenuti illeciti e correlative sanzioni. Le norme disciplinari rappresentano lo standard minimo cui devono ispirarsi i comportamenti del magistrato mentre il riferimento più elevato è costituito dalle norme deontologiche.

Il sistema delle valutazioni non si limita a verificare la violazione di alcune disposizioni ma mira, in positivo, a considerare la professionalità del magistrato, che costituisce una "precondizione della sua indipendenza ed assolve alla duplice funzione di assicurare la correttezza delle decisioni prese, e quindi della adeguatezza del servizio giustizia, ed al tempo stesso di consentire la progressione in carriera dei magistrati, selezionati in base alle loro capacità tecniche e alle loro attitudini" (M. FRASCA, *La valutazione della professionalità: l'art. 11 del d.lgs. 160/2006 e le circolari del Consiglio Superiore; l'autorelazione; la funzione dei capi degli uffici, dei Consigli Giudiziari; il Giudizio del CSM*, in <www.csm.it>). Al di fuori della logica sanzionatoria, il sistema di valutazione non deve essere considerato come un attentato all'autonomia e all'indipendenza della magistratura ma un procedimento diretto a perseguire l'interesse generale dell'efficiente e imparziale esercizio della giurisdizione (CAVALLINI, *Le valutazioni di professionalità dei magistrati*, cit., 1226). Il sistema, peraltro, al fine di garantire un corretto equilibrio

tra controllo della professionalità e indipendenza (FILIPPI, cit., 352), deve basarsi su una valutazione tecnica, che prescindendo dal merito delle decisioni adottate e tenda a verificare, in capo al magistrato, l'esistenza del bagaglio di conoscenze tecniche e delle componenti necessarie per il corretto esercizio delle funzioni giudiziarie (FRASCA, cit.).

Che la valutazione di professionalità non abbia portata sanzionatoria nei confronti dei magistrati emerge chiaramente dal recente parere n. 17 (2014) del Consiglio consultivo dei giudici europei, riguardante la valutazione del lavoro dei giudici, la qualità della giustizia e il rispetto dell'indipendenza giudiziaria (in <<http://tinyurl.com/pbo7ksb>>; per un primo commento M.G. CIVININI, *Valutazioni di professionalità e qualità della giustizia*, in <<http://tinyurl.com/ofwuvqx>>), ove si sottolinea come lo Stato di diritto di una democrazia richieda non solo che la giustizia sia indipendente ma anche che essa sia amministrata da tribunali competenti che

pronuncino decisioni di qualità. Indipendenza dei giudici non significa che questi non debbano rendere conto del loro lavoro. Nell'interesse generale, dunque, la valutazione individuale dei giudici deve avere per obiettivo il miglioramento del sistema giudiziario, al fine di garantirne la migliore qualità possibile. Nel testo si affronta anche la questione del rapporto con i procedimenti disciplinari, precisandosi che questi ultimi debbano essere nettamente distinti dalle valutazioni di professionalità.

Sul piano delle differenze, nel nostro ordinamento, il procedimento disciplinare assume natura giurisdizionale. La verifica della professionalità, invece, si realizza attraverso un procedimento amministrativo. Di conseguenza, le pronunce della sezione disciplinare, che rivestono la forma delle ordinanze e delle sentenze, sono impugnabili dinanzi alle Sezioni Unite Civili della Cassazione mentre contro le delibere dell'assemblea plenaria del CSM si può ricorrere davanti al giudice amministrativo.

Riguardo all'oggetto, inoltre, mentre il giudizio disciplinare verte su singoli comportamenti che rilevano in quanto suscettibili in una delle condotte qualificate come illeciti disciplinari, il giudizio di professionalità riguarda il lavoro del magistrato nel suo complesso attraverso l'esame delle funzioni esercitate in ruolo o fuori ruolo nel quadriennio sottoposto a valutazione sulla base dei requisiti dell'equilibrio, dell'autonomia, dell'indipendenza e dei parametri della capacità, della laboriosità, della diligenza e dell'impegno.

Il giudizio disciplinare si conclude con l'affermazione o l'esclusione della responsabilità e, quindi, con l'applicazione o meno di una sanzione. Il giudizio di professionalità può condurre al positivo riconoscimento della valutazione o alla sua negazione attraverso un esito non positivo o negativo. Peraltro, non necessariamente le sanzioni disciplinari sono più afflittive delle conseguenze sul piano professionale di una valutazione non positiva o negativa. La rimozione, ad esempio, nella scala delle sanzioni disciplinari è una misura estrema, mentre due valutazioni negative consecutive determinano la dispensa dal servizio.

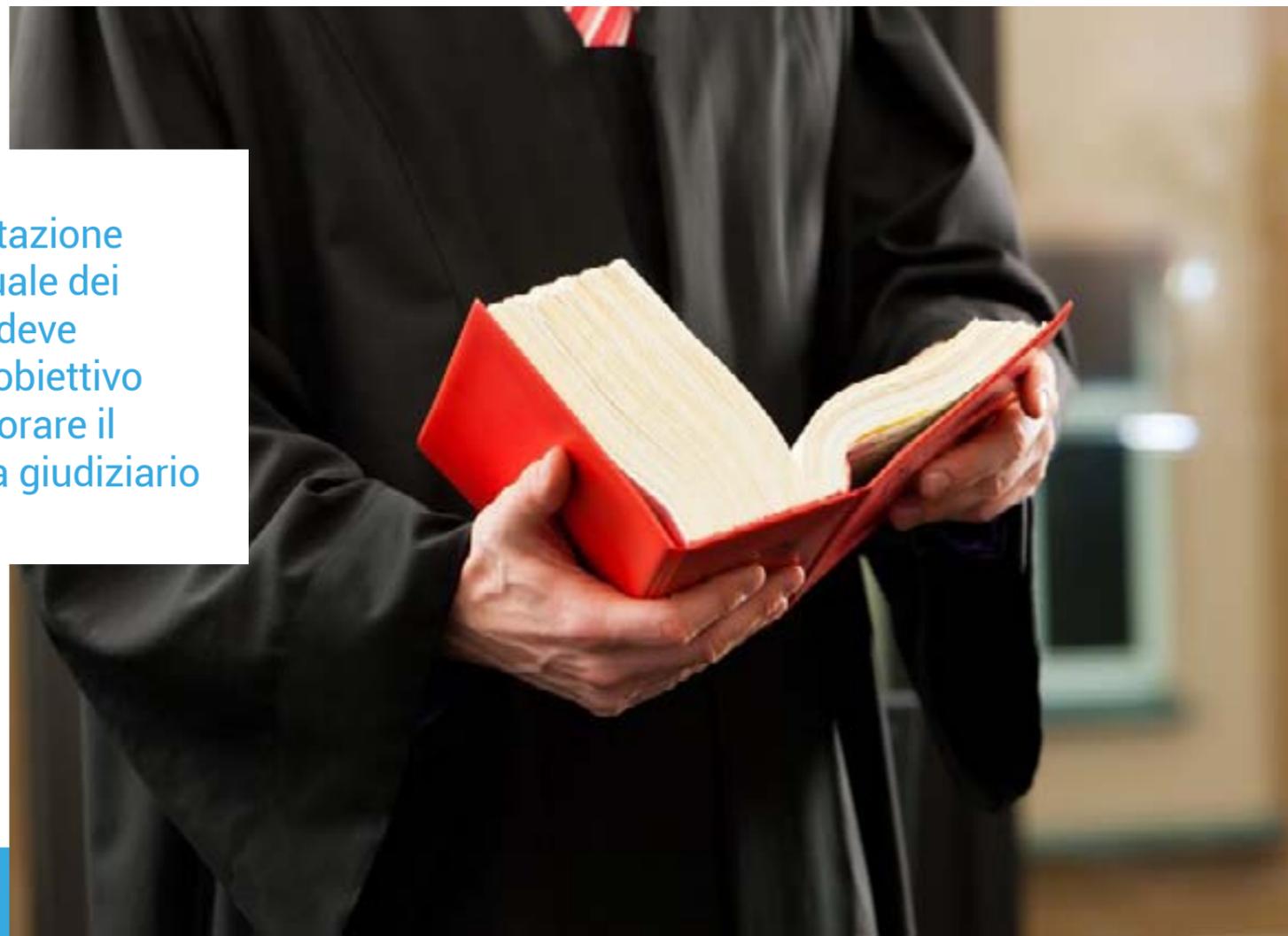
3.2. INTERFERENZE

Al di là delle diversità strutturali tra le due fattispecie, diversi sono i punti di contatto e le interferenze.

Parziale coincidenza, innanzitutto, sussiste riguardo ai doveri del magistrato, indicati dal d.lgs. n. 109/2006 (art. 1) in imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio, e ai parametri di valutazione della professionalità, che non contemplano espressamente il riserbo e la correttezza, pur rilevando questi indirettamente allorquando si valutano alcuni dei profili in cui si articola il giudizio di professionalità, in relazione, ad esempio, ai rapporti di collaborazione con gli uffici giudiziari, i magistrati destinatari del coordinamento e i soggetti istituzionali terzi.

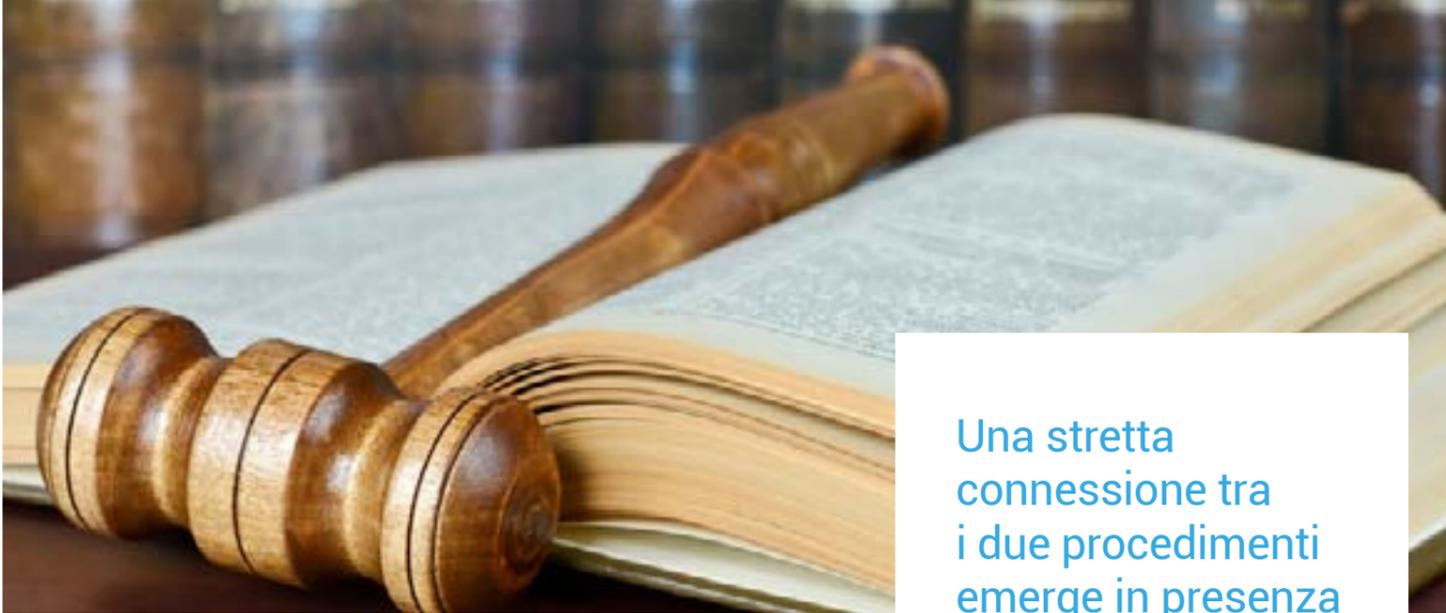
Riguardo agli elementi di valutazione tra i fatti che possono eccezionalmente attenerne alla sfera privata del magistrato vi sono quelli provvisti di

La valutazione individuale dei giudici deve avere l'obiettivo di migliorare il sistema giudiziario



rilievo disciplinare (Capo II, n. 6, circolare). In questo caso, il Consiglio giudiziario o il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione ne verificano l'incidenza sulle qualità professionali del magistrato, anche con riferimento al profilo dell'attualità, qualora si tratti di elementi relativi a periodi oggetto di pregresse valutazioni. Tra le fonti di conoscenza, acquisibili e utilizzabili ai fini della valutazione di professionalità, vi sono, pertanto, le informazioni disponibili presso la segreteria della sezione disciplinare (Capo VII, n. 1, circolare).

In ordine agli illeciti, alcune fattispecie tipiche trovano dei corrispondenti nei parametri e negli indicatori della professionalità, come in tema di ritardi. In ambito disciplinare, l'art. 2, co. 1, lett. q) prevede *"il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni"*, con presunzione di non gravità del ritardo che non ecceda il triplo dei termini previsti dalla legge, mentre la circolare, tra gli indicatori della diligenza, contempla il *"rispetto dei termini per la redazione e il deposito dei provvedimenti, o comunque per il compimento di attività giudiziarie"*, rinviando per il relativo accertamento all'esame dei prospetti statistici comparati o alle indicazioni dei dirigenti degli uffici. La circolare, inoltre, prescrive che il parametro della diligenza è positivo quando *"i termini generalmente osservati per la redazione e il deposito dei provvedimenti, o comunque per il compimento di attività giudiziarie, sono conformi alle prescrizioni di legge o sono comunque accettabili in considerazione dei carichi di lavoro e degli standard degli altri magistrati dello stesso ufficio addetti alla medesima tipologia di provvedimenti, salvo che sussistano ragioni obiettivamente giustificabili, quali il periodo di ferie o di assenza giustificata a qualsiasi titolo"* (Capo VIII, n. 4.1). Riguardo allo schema relativo al deposito dei provvedimenti, le disposizioni vigenti prevedono che la rilevazione sia limitata ai ritardi nel deposito delle sentenze superiori ai sessanta giorni rispetto al termine fissato dalla legge o, nei casi in cui è previsto, dallo stesso giudice, operando un'ulteriore differenziazione con riferimento ai ritardi di rilevanza disciplinare, a quelli superiori ai centottanta giorni, a un anno e ai due anni. La valutazione è quindi più ampia e non è limitata ai soli ritardi di rilievo disciplinare.



Una stretta connessione tra i due procedimenti emerge in presenza di una condanna in sede disciplinare

Specifiche interferenze emergono anche in relazione alla laboriosità e alla capacità.

Tra gli indicatori della laboriosità, infatti, vi è il rispetto dei tempi di trattazione dei procedimenti e dei processi, che può essere accertato anche attraverso le informazioni esistenti presso la segreteria della sezione disciplinare (Capo V, n. 2, lett. b, circolare) e l'assenza di rilievi di natura disciplinare in relazione ai tempi di trattazione degli affari figura tra le condizioni per un giudizio positivo del parametro (Capo VIII, n. 3.1).

In relazione alla capacità, la circolare prevede che tale parametro sia positivo quando, tra le altre condizioni, non risultino violazioni di norme giuridiche e errori di fatto rilevanti in sede disciplinare (Capo VIII, n. 2.1, circolare).

Sul rapporto tra i due procedimenti, la disciplina vigente (Capo XII) non contempla una pregiudizialità disciplinare che determini l'automatica sospensione del procedimento concernente la valutazione, salvo i casi di sospensione dalle funzioni e dello stipendio (artt. 21 e 22 d.lgs. n. 109/2006). In tutte le altre ipotesi di pendenza di un procedimento disciplinare, anche anteriormente all'esercizio dell'azione, la Commissione può sospendere, con provvedimento motivato, la procedura per il conseguimento della valutazione di professionalità, sempre che l'accertamento dei fatti oggetto del procedimento incida sulla definizione della procedura di valutazione. La circolare, quindi, sottolinea l'autonomia dei due giudizi anche se nella prassi la sospensione è

un provvedimento diffuso, attesa l'incidenza che gli esiti disciplinari possono avere sul giudizio di professionalità e il rilievo del giudicato disciplinare per quanto attiene all'accertamento del fatto e alla sua illiceità.

Al di là dei richiamati punti di contatto, una stretta connessione tra disciplinare e valutazione emerge in presenza di una condanna in sede disciplinare, dove il rischio è quello di un'automatica incidenza sul piano della verifica della professionalità, quasi che la valutazione non positiva o negativa costituisca una sanzione accessoria o ulteriore rispetto a quella disciplinare. Nella prassi, infatti, le valutazioni non positive di professionalità sono spesso legate a condanne in sede disciplinare (CAVALLINI, op. ult. cit., 1240). Escludere l'automaticità dell'incidenza non vuol dire che la valutazione debba prescindere dagli esiti disciplinari ma che questi debbano essere esaminati nel diverso contesto del giudizio di professionalità. Le risultanze disciplinari, invero, anche quando abbiano portato all'esclusione di responsabilità, formano oggetto del vaglio del CSM. La presenza di un procedimento disciplinare conclusosi con condanna o anche con proscioglimento può richiedere una motivazione rinforzata rispetto a quella standard, per dare conto delle ragioni che hanno indotto la Commissione a ritenere non rilevante la vicenda disciplinare

ai fini della valutazione. Le motivazioni possono essere le più varie, ma tra di esse si segnala quella dell'episodicità della vicenda, che non ha inciso in maniera significativa sul giudizio di professionalità (CAVALLINI, ult. cit., 1240).

Guardando alla prassi, i punti di maggiore criticità sono emersi in corrispondenza non tanto degli illeciti disciplinari conseguenti a condotte penalmente rilevanti o di comportamenti incidenti sui requisiti di professionalità (indipendenza, imparzialità ed equilibrio), ma in relazione al fenomeno dei ritardi nel deposito dei provvedimenti, ove talvolta si sono registrate applicazioni non sempre omogenee. Al riguardo, va segnalato che l'assemblea plenaria, durante la precedente consiliatura, nella seduta del 10 settembre 2014, ha respinto, a maggioranza, una proposta di delibera di sesta commissione che tendeva a introdurre un certo automatismo tra esito disciplinare e valutazione di professionalità, definendo i contenuti del giudicato e del principio del "dedotto e deducibile" utilizzabili in sede di verifica della professionalità.

A fronte delle differenze e delle interferenze evidenziate, è utile richiamare alcuni principi e orientamenti emersi nella giurisprudenza amministrativa, sia pur prevalentemente in relazione al vecchio sistema delle progressioni in carriera.

3.3. ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

Con riferimento all'esercizio del sindacato giurisdizionale sugli atti del CSM, la giurisprudenza (Tar Lazio 29 marzo 2010, n. 4924; 4 maggio 2007, n. 3926; 18 luglio 2003, n. 6358) individua come ambito d'indagine l'estrinseca legittimità del provvedimento adottato, con particolare riguardo alla fedele ricostruzione dei fatti e alla congruità e logicità della motivazione posta a base della scelta in concreto effettuata dal Consiglio, essendo inibito al GA di sovrapporre una sua valutazione a quella effettuata dall'organo cui tale potere spetta in via esclusiva.

In tema di valutazione di professionalità del magistrato, il giudice amministrativo riconosce che tale attività costituisce esercizio da parte del CSM delle prerogative costituzionali esclusive riconosciute dall'art. 105 Cost., nell'ambito del quale l'organo di governo autonomo ha un potere discrezionale di merito (Tar Lazio 23 febbraio 2012, n. 1893).

Partendo da tale presupposto, la giurisprudenza formatasi in prevalenza sotto la previgente disciplina, che prescriveva la globalità del giudizio per la progressione in carriera (circolare n. 17003 del 22 settembre 1999 sulla verifica periodica della professionalità dei magistrati), o in relazione a fattispecie che ricadono nella fase transitoria, ritiene che la globalità della valutazione rimessa al CSM comporti la possibilità che qualunque elemento al quale possa essere riconosciuto un valore sintomatico della personalità e della preparazione professionale, della laboriosità e dell'equilibrio del magistrato – anche se già assunto a fondamento di un provvedimento disciplinare – sia suscettibile di autonoma valutazione per quanto riguarda la sua valenza ai fini del giudizio di professionalità, senza preclusioni o vincoli (C. Stato 3 giugno 2010, n. 3544; 7 giugno 2005, n. 2921; 17 giugno 2003, n. 3401; 28 marzo 1992, n. 3391; Tar Lazio n. 1893/2012; n. 4924/2010; 3 novembre 2008, n. 9540; n. 3926/2007; n. 6358/2003; 15 ottobre 1999, n. 2288).

Ferma restando la specificità dell'attuale giudizio in relazione a ciascuno dei parametri indicati dalla legge, è tuttora la normativa vigente ad attribuire possibile rilievo alle risultanze disciplinari, purché esse incidano su uno degli elementi necessari a fondare il giudizio di professionalità. Le eventuali condotte che in precedenza abbiano formato oggetto di un provvedimento disciplinare possono rilevare non già in vista di un'inammissibile duplicazione di sanzione bensì ai fini di un accertamento proteso al pieno apprezzamento obiettivo della personalità professionale del magistrato. Il pregiudizio disciplinare nel quale sia incorso il magistrato, pertanto, non può automaticamente dar luogo a un esito negativo di professionalità, ma deve formare oggetto di

apprezzamento in relazione al caso concreto.

Tar Lazio n. 4924/2010, riguardo a una fattispecie relativa al previgente sistema di valutazione, con riferimento a un precedente disciplinare cui il CSM aveva attribuito rilievo determinante, ha stabilito che *«la latitudine (pur riconoscibile) della valutazione discrezionale in argomento rimessa all'organo di autogoverno» non può «estrinsecarsi nella apodittica assolutizzazione di tale precedente, la cui concreta rilevanza va invece commisurata con riferimento: alla gravità degli addebiti e della sanzione inflitta; alla collocazione temporale dei fatti a fondamento delle contestazioni; alla durata delle relative condotte; alla persistenza di atteggiamenti, anche successivamente alle contestazioni e/o alla inflizione della condanna, omogeneamente stigmatizzabili; comunque dovendo dare conto il giudizio sull'idoneità, laddove gli elementi sopra indicati dimostrino attuale consistenza (e, quindi, il precedente disciplinare si riveli suscettibile di essere preso in considerazione), della prevalenza di essi sul complesso degli altri elementi rilevanti»*.

La valutazione in concreto della rilevanza disciplinare attiene anche al profilo temporale (C. Stato n. 3544/2010). Possono rilevare nel giudizio di professionalità anche fatti antecedenti al periodo in valutazione, in ragione della gravità dei comportamenti stessi, della loro effettiva connessione con lo svolgimento di funzioni giudiziarie, della prevalenza degli elementi di insufficiente equilibrio e compostezza sulle pur riconosciute e condivise doti di capacità e diligenza e, infine, dell'attinenza di tali elementi alla idoneità

alla progressione in carriera (C. Stato n. 3401/2003). Tuttavia, la giurisprudenza, nel contesto del nuovo sistema di valutazione, ha stabilito che se l'episodio sotteso alla sentenza disciplinare – che nel caso di specie aveva determinato l'applicazione di una sanzione tenue – è stato già valutato nell'ambito del procedimento esitato in un giudizio non positivo, deve escludersi che esso possa tornare a fondare un nuovo giudizio di analogo segno, non potendo risolversi in un elemento negativo permanente e immanente sulla carriera dell'interessato, tale da potersi delineare quasi come una sorta di effetto accessorio della condanna disciplinare (C. Stato 8 luglio 2013, n. 3600).

Riguardo alla valutazione dei requisiti della professionalità, i fatti accertati nel procedimento disciplinare e paradisciplinare se sono consistiti nella grave violazione del dovere di equilibrio e correttezza possono portare a una valutazione negativa (C. Stato 5 luglio 2010, n. 4250). L'imparzialità, l'indipendenza e l'equilibrio costituiscono condizioni imprescindibili per un corretto esercizio delle funzioni giurisdizionali (C. Stato 13 giugno 2013, n. 3265), al di là e a

prescindere dalla preparazione professionale e dalla diligenza (C. Stato 29 maggio 2014, n. 2780).

In altra controversia è stata considerata legittima la valutazione del Consiglio che ha rinvenuto la carenza della capacità tecnico-professionale di redazione di provvedimenti considerando sia il profilo della generale carenza, nelle motivazioni, dei requisiti di chiarezza e completezza espositiva, sia l'evidente presenza di *“violazioni di norme giuridiche e errori di fatto rilevanti in sede disciplinare”* (Tar Lazio n. 1893/2012).

In tema di ritardato deposito dei provvedimenti è stato ritenuto illegittimo il deliberato nel quale il CSM imputava a un magistrato, in sede di valutazione per la nomina a consigliere di Cassazione, un notevole ritardo nella pubblicazione delle sentenze senza aver previamente accertato se lo stesso fosse conseguente al deposito delle minute ovvero alla pubblicazione delle sentenze, in tal modo arbitrariamente addebitando al suddetto magistrato una disfunzionalità delle sue capacità di lavoro e incorrendo in un evidente e non irrilevante vizio logico (C. Stato 14 maggio 2015, n. 2449).

La questione dell'incidenza dei ritardi sulla valutazione di professionalità e sul parametro della diligenza, in particolare, è questione da valutarsi caso per caso, con riferimento anche alla situazione lavorativa e organizzativa dell'ufficio in cui il magistrato è stato chiamato a svolgere le proprie funzioni. La disciplina vigente, peraltro, impone che il giudizio positivo riguardi ogni singolo parametro (capacità, laboriosità, diligenza e impegno), essendo preclusa la formale compensazione tra parametri diversi. Sul punto, una recente pronuncia ha ritenuto che la gravità dei ritardi nel deposito delle pronunce, a fronte di una delibera che dia conto della loro incidenza negativa sui parametri di valutazione, non possa essere messa in comparazione con gli altri risultati di segno positivo pure conseguiti dal magistrato negativamente scrutinato (Tar Lazio 11 marzo 2015, n. 4305), senza che possa trovare detrimento il principio per cui il giudizio di valutazione di professionalità sul magistrato aspirante alla progressione in carriera deve essere globale.



**L'IMPARZIALITÀ, L'INDIPENDENZA
E L'EQUILIBRIO SONO CONDIZIONI
IMPRESCINDIBILI PER UN
CORRETTO ESERCIZIO DELLE
FUNZIONI GIURISDIZIONALI**

RAPPORTO TRA PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DI PROFESSIONALITÀ

Mariolina Panasiti

Magistrato di sorveglianza a Milano



Punto centrale di tutta la tematica, anche per quanto riguarda la proiezione degli effetti, è, prioritariamente, l'accertamento della natura dei due diversi procedimenti, e, correlativamente, degli organi competenti.

La valutazione in ordine alla natura dei procedimenti e dei relativi accertamenti refluisce direttamente, infatti, sulla relazione intercorrente tra le due diverse tipologie procedurali, nel senso – eventualmente – dell'autonomia, ovvero della pregiudizialità, ovvero della rilevanza dell'una procedura in relazione all'altra.

Come è noto, i procedimenti disciplinari e i relativi illeciti risultano caratterizzati rispettivamente dalla proceduralizzazione secondo il rito penale e dalla tipizzazione degli illeciti, in conformità al principio di legalità. Correlativamente, diversi sono gli organi competenti, e, cioè, l'apposita sezione disciplinare del CSM, con organo di impugnazione individuato nelle Sezioni Unite Civili della Corte

di Cassazione, per il procedimento disciplinare; la IV Commissione del CSM per le valutazioni di professionalità, con organo competente in sede di impugnazione individuato nel Tar.

Da qui una prima delimitazione netta tra i due diversi procedimenti, rivestendo il procedimento disciplinare natura strettamente giurisdizionale; il procedimento per la valutazione di professionalità, natura prettamente amministrativa, questa riportata all'ambito di quella che viene reputata essere comunque la gestione di un rapporto di lavoro riconducibile al pubblico impiego, seppur connotato da tratti del tutto peculiari.

Nell'ambito di tale collocazione sistematica che ha riguardo alla natura delle due tipologie di procedimenti si inserisce una prima conseguenza di ordine sistematico, consistente nella più volte affermata autonomia tra il giudizio disciplinare e quello relativo alle valutazioni di professionalità, da ultimo ribadita dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza n. 508 del 12.1.2011, con l'affermare che «*la natura giurisdizionale della sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura esclude che i suoi provvedimenti possano essere vincolati da quanto il Consiglio ha deliberato quale Organo amministrativo, stante la diversità dell'oggetto, dei criteri e delle finalità delle valutazioni da compiere nell'esercizio dell'una funzione e dell'altra.*».

È soluzione in larga parte condivisa dai Consigli giudiziari all'atto del procedimento per valutazione di professionalità, e dal CSM, quest'ultimo nelle due diverse composizioni, giurisdizionale e amministrativa, che la conclusione del giudizio disciplinare, assolutorio o di condanna, non vincola l'organo di autogoverno rispetto alla valutazione dei fatti dal diverso angolo visuale proprio delle valutazioni di professionalità, e viceversa, stante la radicale differenza di finalità dei due diversi giudizi. Finalità consistenti nell'accertamento di un fatto ben preciso e delimitato, espressamente tipizzato secondo i parametri dettati dall'art. 2 decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, sul quale unicamente si forma il giudizio nell'ambito

della procedura disciplinare; laddove, invece, la valutazione di professionalità è deputata al controllo della permanente sussistenza di talune condizioni che, secondo degli indicatori individuati, consentono di “fotografare” l'attività del magistrato e di affermarne la perdurante capacità – ed efficienza – lavorativa secondo standard adeguati. Coticché la valutazione disciplinare si assesta sul parametro retributivo della sanzione, laddove la valutazione di professionalità astrattamente è deputata a verificare l'attività del magistrato che, mediante un percorso valutativo che si snoda per un arco temporale prefissato, si estrinseca nell'ambito di un rinnovato esame di idoneità.

Se tali sono le finalità dei due diversi procedimenti, cui corrispondono correlativamente diversità di procedure e diversa individuazione degli organi competenti, va da sé che nel sistema nessun rapporto di pregiudizialità – se non nei casi espressamente previsti – ricorre, come del pari neppure alcuna efficacia vincolante è configurabile di un giudizio (segnatamente quello disciplinare) nell'ambito dell'altro.

In concreto, però, è innegabile che l'esito del giudizio disciplinare assai spesso finisce con l'influire sulla valutazione di professionalità, rispetto alla quale non costituisce, però, valutazione immediatamente recepibile, ma riveste connotazioni di fatto o di elemento, sotto il profilo delle c.d. “fonti di conoscenza”, doverosamente valutabile, rispetto al quale il recepimento passa attraverso l'obbligo di motivazione, espressione di un giudizio autonomo



tracciabile in sede di valutazione di professionalità. La valutazione di professionalità, invero, essendo diretta a ricostruire il "profilo completo e concreto dell'realcaratteristiche professionalidelmagistrato" (così la relazione introduttiva alla circolare sulle valutazioni di professionalità), si estrinseca in un giudizio globale rispetto al quale le risultanze emerse in sede disciplinare non possono non comporsi nell'ambito di un giudizio complessivo sul valore del magistrato sottoposto a scrutinio di professionalità (così Tar Lazio del 13.5.2013 n. 4745), così che, valutate le risultanze disciplinari nel complessivo più ampio percorso professionale del magistrato, il giudizio può approdare a una valutazione di professionalità anche positiva, venendo in tale ultimo giudizio in rilievo non già lo specifico episodio accertato disciplinarmente, bensì un percorso ben più ampio, connotato da molteplici ulteriori indicatori.

Del resto, ove si interpretasse il rilievo disciplinare come automaticamente ridondante in punto di professionalità, difficilmente potrebbe superarsi il rilievo dell'attribuzione di un medesimo fatto nell'ambito di due distinte procedure, per quanto aventi natura diversa, giurisdizionale l'una, amministrativa l'altra, e diversi effetti, sanzionatoria la prima, valutativa la seconda.

Concretamente non può negarsi, però, che diversi tra gli illeciti tipizzati dall'art. 2 d.lvo n. 109/2006, realizzati nell'esercizio delle funzioni, finiscono per coincidere o comunque con l'essere significativi ai fini della valutazione degli indicatori di professionalità di cui alla legge 30 luglio 2007, n. 111, recante Modifiche alle norme sull'Ordinamento giudiziario, e alla circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007 – Deliberazione del 4 ottobre 2007 del CSM.

Nella prassi, le tipologie di illecito che intersecano maggiormente il giudizio in punto di valutazioni di professionalità, anche sotto il profilo quantitativo, sono quelle di cui alle lett. b) (*l'omissione della comunicazione, al Consiglio superiore della magistratura, della sussistenza di una delle situazioni di incompatibilità di cui agli articoli 18 e 19 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30*

gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni); c) (*la consapevole inosservanza dell'obbligo di astensione nei casi previsti dalla legge*) e soprattutto q) (*il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni*) dell'art. 2 d.lvo rich., le prime due interferenti eventualmente con l'ambito delle precondizioni di cui al Capo III della circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007 del CSM – indipendenza, imparzialità ed equilibrio – l'insussistenza delle quali conduce ad una valutazione negativa di professionalità senza possibilità di gradazione del giudizio finale; la fattispecie di cui alla lett. q) dell'art. 2 rich., potendo influire sui parametri della capacità organizzativa e della diligenza, come specificati nella medesima circolare, con possibile approdo ad una gradazione di giudizio, nell'ambito delle soluzioni di "carenza" e di "grave carenza", cui corrispondono soluzioni di "non positività" o di "negatività".

Sul punto dei rapporti tra giudizio disciplinare e valutazioni di professionalità la richiamata circolare n. 20691 dell'8.10.2007 del CSM dedica il Capo XII, che fissa due distinte tipologie di approccio della Quarta Commissione del CSM, la quale ha, in prima battuta, l'obbligo di sospendere la procedura di valutazione di professionalità laddove il magistrato sia stato sospeso in via obbligatoria dalle funzioni e dallo stipendio ai sensi dell'art. 21, d.lvo n. 109/2006, in quanto sottoposto a misura cautelare personale nell'ambito di un procedimento penale; ovvero sia stato sospeso in via facoltativa dalle funzioni e dallo stipendio ai sensi dell'art. 22, d.lvo n. 109/2006, in quanto sottoposto a procedimento penale per delitto non colposo; oppure ancora sia stato sospeso in via facoltativa dalle funzioni e dallo stipendio ai sensi

Gli esiti dei giudizi disciplinari condizionano le procedure di professionalità

dell'art. 22 d.lvo n. 109/2006, in quanto sottoposto a procedimento disciplinare. Viceversa l'obbligo di sospensione della valutazione cede il passo a una mera facoltà di sospensione della valutazione, all'esito, quindi, di una scelta di tipo discrezionale e mediante provvedimento motivato, laddove si registri la pendenza di un processo penale e/o disciplinare, nonché nelle ipotesi di formale apertura del procedimento di trasferimento d'ufficio ai sensi dell'art. 2 r.d.lgs. n. 511/1946.

Al di là, quindi, dei casi più gravi, la cui previsione è da attribuirsi non tanto a una diretta "autorità" esplicita dalla decisione disciplinare sulla valutazione di professionalità, quanto alla sostanziale superfluità della valutazione nel caso di irrogazione di sanzioni ovvero di misure cautelari che di fatto determinano in quel momento del giudizio la sospensione del magistrato dall'esercizio delle funzioni, l'iter del procedimento disciplinare e la sua stessa pendenza non determinano neppure



alcun obbligo di sospensione della procedura di valutazione di professionalità.

Quanto precede delinea in via teorica il sistema dei rapporti tra valutazioni di professionalità e procedimento disciplinare.

Nella pratica non può sottacersi, però, che, in via pressoché unidirezionale, gli esiti dei giudizi disciplinari condizionano – anche se in via mediata e dopo autonoma valutazione, di cui deve rendersene conto in motivazione – le procedure di professionalità. Poste le tipologie prevalenti di illeciti sopra indicati come direttamente incidenti nelle valutazioni di professionalità, non può negarsi che la pronuncia disciplinare per l'integrazione degli illeciti di cui alle lett. b), c), ma soprattutto q), dell'art. 2 d.lvo cit. refluiscono sulle valutazioni di professionalità.

In particolare, l'illecito di cui alla lett. q) dell'art. 2 cit., è quello che ha una maggiore incidenza, nella gran parte dei casi, sulla valutazione di professionalità: un approdo interpretativo piuttosto consolidato dei Consigli giudiziari e della IV Commissione del CSM, condiviso anche dal Plenum, conduce nella gran parte dei casi nelle ipotesi di ritardo nel compimento di atti, a una valutazione non positiva (nei casi più gravi negativa) di professionalità, avuto riguardo ai parametri della capacità organizzativa del magistrato e della diligenza; in taluni più rari casi anche in punto di laboriosità.

Per converso, carenze – limitando l'analisi all'illecito di cui alla lett. q) dell'art. 2 cit. – organizzative e di diligenza che conducono al mancato superamento della valutazione di professionalità, possono non essere, nella gran parte dei casi, sufficienti a sostenere una valutazione disciplinare. Basti pensare che il ritardo nel compimento di atti relativi all'esercizio delle funzioni per integrare l'illecito disciplinare deve essere reiterato, grave e non giustificato, e che la necessità di tipizzazione dell'illecito al quale è uniformato il d.lvo n. 109/2006, ha postulato la specificazione, contenuta nella medesima lett. q) dell'art. 2, secondo la quale si presume non grave il ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti per il compimento dell'atto; laddove nessuno di tali presupposti risulta

tipizzato in punto di valutazione di professionalità, ove rileva soltanto una stima che, partendo dalla considerazione dei ritardi nel compimento di attività giurisdizionale, descriva le caratteristiche della diligenza del magistrato e delle sue capacità organizzative in termini anche solo di carenza, tale che ne risulti svalutata la professionalità del magistrato e l'efficienza dello stesso. Basti pensare che avuto riguardo al parametro della diligenza, la richiamata circolare del CSM segnala che si ha il raggiungimento della valutazione positiva allorché *«i termini generalmente osservati per la redazione e il deposito dei provvedimenti, o comunque per il compimento delle attività giudiziarie, sono conformi alle prescrizioni di legge o sono comunque accettabili in considerazione dei carichi di lavoro, degli standard degli altri magistrati dello stesso ufficio addetti ad analoghe funzioni, e di altre situazioni obiettivamente giustificabili (quali, ad esempio, le assenze autorizzate in conformità della disciplina di ordinamento giudiziario o l'eccezionale complessità di particolari provvedimenti da redigere)»*.

Può affermarsi comunque che solo in casi particolari i rilievi nell'ambito della valutazione di professionalità sfociano anche in rilievi di natura disciplinare; per converso è assai raro che rilievi disciplinari di cui alle lett. a), b) e soprattutto q) dell'art. 2 d.lvo rich. non approdino in corrispondenti rilievi in punto di valutazione di professionalità, per quanto mediati attraverso autonoma considerazione da parte dei Consigli giudiziari e della IV Commissione del CSM. Anzi, di prassi, il CSM, se non proprio talora gli stessi Consigli giudiziari, arrestano il giudizio, nell'ambito di una valutazione discrezionale, in attesa dell'esito definitivo del procedimento disciplinare.

Si pone a tal punto – però – una problematica di coerenza del sistema, che ha riguardo a due distinti profili.

Il primo, ancorato alla considerazione che l'illecito disciplinare e il relativo giudizio contemplan, conformemente alla disciplina di tutti gli illeciti, la possibilità di revisione, laddove tale possibilità è

esclusa nel caso delle valutazioni di professionalità, anche ove ancorate ai fatti emersi nel giudizio disciplinare. In tal caso, il tentativo di dare coerenza al sistema passa dall'affermazione che giudizio disciplinare e giudizio di professionalità, l'uno di natura giurisdizionale, l'altro di natura amministrativa, sono autonomi, ragion per cui il giudizio di professionalità si fonda su presupposti e valutazioni proprie, anche quanto mutua la sua genesi dal giudizio disciplinare.

Il secondo profilo ha riferimento alle proiezioni dei due diversi giudizi.

Ed invero, posti gli indubbi riflessi della pronuncia disciplinare sulla valutazione di professionalità, la rigidità del sistema delineato con la circolare in materia di professionalità sopra richiamata comporta che, nel caso di approdo non positivo o negativo del giudizio di professionalità, si proceda, da parte dei Consigli giudiziari e del CSM, a rivalutazione del magistrato rispettivamente dopo un anno, ovvero dopo due anni, non già dalla data della valutazione precedente, bensì dal periodo precedentemente valutato, periodo che, ad intervalli quadriennali, è ancorato al Decreto Ministeriale di nomina e che non coincide mai con il momento della valutazione e della comunicazione di questa allo scrutinando,

nel complesso iter procedimentale scandito dalla sequenza autorelazione - rapporto del Dirigente - parere del Consiglio giudiziario - delibera del CSM.

Consegue quindi che il periodo oggetto di rivalutazione cade in un intervallo di tempo in cui il magistrato non ha avuto l'esito del giudizio disciplinare, ma soprattutto non ha avuto cognizione della valutazione di professionalità, in termini utili ad autoemendare la propria condotta, così che spesso anche il periodo di rivalutazione risulta pregiudicato dalle medesime problematiche che hanno comportato, eventualmente sulla scorta dei rilievi disciplinari, il mancato superamento della valutazione (ad esempio, gravi e reiterati ritardi nel deposito dei provvedimenti).

Se quanto precede è accettabile e coerente al sistema di sanzioni, che esplicano i loro effetti per l'avvenire, tali caratteristiche difettano nel caso di valutazione di professionalità, i cui effetti (giudizio non positivo o negativo, con rivalutazione rispettivamente dopo un anno o dopo due anni), lungi da proiettarsi nel futuro rispetto alla comunicazione dell'esito del procedimento amministrativo data al magistrato, risultano forieri di conseguenze rispetto a un momento assai precedente rispetto all'esito del giudizio di

professionalità e alla sua conoscenza, perché, come detto, gli effetti – segnatamente rivalutazione dei medesimi parametri – sono ancorati a un'immediata continuità temporale rispetto alla scadenza del periodo oggetto di valutazione.

In tal caso la coerenza del sistema risulta ancorata, almeno formalmente, al richiamo alla funzione dei due diversi giudizi: l'uno, quello disciplinare, che esaurisce i suoi effetti con l'irrogazione della sanzione, ed ha funzione genericamente di emenda e special-preventiva ed effetti per il futuro; l'altro giudizio, quello di professionalità, fissato teleologicamente alla complessiva valutazione di idoneità e di capacità del magistrato, in vista di un sistema efficiente da offrire all'utenza, osservata, nel sistema a cadenze quadriennali di valutazione indicate dall'art. 11 l. 30 luglio 2007, n. 111, senza soluzioni di continuità, del pari e correlativamente alla stessa continuità nell'esercizio delle funzioni. Va da sé, infatti, che, posto che l'esercizio delle funzioni è caratterizzato da continuità temporale; che la valutazione di professionalità è costruita in termini di costante osservazione e valutazione dell'attività del magistrato; che al mancato superamento della valutazione rimane esclusa ogni caratterizzazione sanzionatoria, questa esclusivamente rimessa al giudizio disciplinare, risulta esclusa, almeno sotto il profilo formale, ogni attribuzione di incoerenza eventualmente legata a un sistema che procede a rivalutazione del magistrato per un periodo nel quale costui non ha avuto contezza degli addebiti, *rectius* delle carenze, riscontrate in sede di valutazione di professionalità.



**C'È UN PROBLEMA
DI COERENZA DEL SISTEMA**



UNA STRANA MAILING LIST*

Vittorio Gaeta
Consigliere della Corte d'Appello di Bari

Ringrazio l'Ordine degli Avvocati di Torino e Area per avermi chiesto di presentare la *mailing list* Malta 2013 sulla protezione internazionale e il diritto di asilo, sia per il piacere che provo nel venire in questa città, sia per l'occasione di confrontarmi con testi e autori dei quali spero di essere più o meno all'altezza.

Vi faccio una breve storia della *mailing list*.

Un vero e proprio laboratorio permanente di autoformazione

1. Nel 2013 l'EASO, ufficio europeo con sede a Malta che si occupa di asilo, dedicò alcune sessioni alla formazione dei magistrati italiani. Ne nacquero così contatti dei magistrati sia con operatori delle Commissioni e dell'Alto Commissariato dei rifugiati, sia con colleghi di altri Paesi europei, che attribuiscono le cause di protezione internazionale al giudice amministrativo.

L'esperienza risultò così interessante che si decise di creare la *mailing list* tematica Malta 2013, aperta a giudici, pm, avvocati e studiosi, che vide da subito un'intensa partecipazione, fatta sia di scambi di provvedimenti e di opinioni, sia di richieste di suggerimenti specifici, del tipo: "come ci si regola negli altri uffici sulla questione ...", alle quali gli iscritti corrispondevano e corrispondono generosamente.

Si creò così un vero e proprio laboratorio permanente di autoformazione, che vide un forte ruolo propulsivo di Aldo De Matteis, consigliere di Cassazione in pensione, sempre molto prodigo di consigli e di stimoli.

Nell'autunno 2014, poi, si decise di elaborare un questionario sulle prassi vigenti in materia di protezione internazionale, secondo l'impostazione riassunta dal suo avviso preliminare: "alle domande si dovrà rispondere sulla sola base dell'esperienza applicativa: non si risponderà a domande corrispondenti a casi mai affrontati. Le risposte, poi, dovranno basarsi sulle soluzioni adottate nella pratica, anche quando non corrispondano all'opinione personale".

La formulazione delle domande, che è sempre il momento più difficile per un questionario, fu dapprima effettuata da un gruppo ristretto di magistrati, poi sottoposta alla lista e infine cristallizzata nella versione finale. Le risposte delle varie sedi furono rielaborate secondo parametri uniformi, e infine messe a disposizione della lista.

2. C'è da ricordare a questo punto che la formazione dei magistrati italiani che si occupano di protezione internazionale è assai carente.

Le leggi che hanno dato attuazione alla normativa europea sull'asilo, il cui nucleo essenziale risale ormai a diversi anni fa, non sono state finora oggetto di significativa implementazione da parte di uffici ministeriali o di autogoverno della magistratura; né si dispone di dati ufficiali sull'entità del contenzioso o sulle percentuali di accoglimento delle domande. La legge 146/14, che ha rimodulato le attività e gli organici delle Commissioni territoriali, all'art. 5 prevede la formazione dei suoi membri, ma non quella dei magistrati. Eppure sappiamo o dovremmo sapere che il brocardo *iura novit curia* è un'idea regolativa, non una verità empirica.

La materia soffre anche di quella che chiamerei *la dublizzazione di secondo grado*: come il Regolamento di Dublino ha attribuito la competenza ad esaminare le domande di protezione al Paese della UE (per lo più, del Sud o dell'Est) di primo approdo del richiedente

asilo, che pure spesso vorrebbe raggiungere dei parenti o amici ben integrati nei Paesi del Nord, così la nostra legislazione ha istituito (prima delle modifiche dello scorso anno) le Commissioni territoriali e aperto i Centri di accoglienza (CARA) soprattutto lì dove arriva gran parte dei profughi: nel Sud Italia, con un pesante aggravio delle sue strutture amministrative e giudiziarie, le cui esigenze di funzionalità appaiono, a tutti i governi che si succedono negli anni, recessive rispetto a quelle del Nord, ipotetico motore del Paese.

Il questionario di cui vi parlo è stato un momento importante di autoformazione e ha portato all'elaborazione di una relazione sulle prassi che ha ricevuto molta attenzione al seminario internazionale sull'immigrazione tenuto nello scorso febbraio a Catania. Il suo scopo, più che di elaborare e discutere complesse questioni giuridiche, era di coinvolgere il maggior numero possibile di operatori nella discussione dei problemi quotidiani della protezione, che sono anzitutto di organizzazione degli uffici e di gestione dei flussi di controversie. Speravamo così di favorire una razionalizzazione delle prassi: credo che, se il questionario venisse ripetuto oggi, molte risposte sarebbero diverse, alla luce della nuova consapevolezza degli altrui orientamenti.

3. All'inizio non si era certi neppure di quali sedi avessero competenza sull'asilo, per la presenza nel distretto giudiziario di una Commissione territoriale o di un CARA.

Poi abbiamo saputo che si tratta degli uffici di Ancona, Bari, Bologna, Cagliari, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Napoli, Palermo, Potenza, Roma, Torino e Trieste. I carichi non sono proporzionali ai bacini di utenza ma presentano una forte sperequazione a danno di Puglia, Calabria e Sicilia Orientale, peraltro non facile da quantificare per la carenza di dati ufficiali aggiornati.

In quasi tutte le sedi hanno dato risposta gli organi giudicanti. Più ridotta la partecipazione delle Procure Generali, ridottissima quelle delle Procure di primo grado.



La lista nasce da una comunicazione orizzontale, fraterna in senso ampio

4. Abbiamo così appreso che:
- » la percentuale di giudici che trattano la protezione internazionale sul totale dei giudici civili non lavoristi varia molto da un ufficio all'altro ma è comunque più bassa in primo grado; le decisioni sono appellate in misura maggiore rispetto ad altre decisioni civili, probabilmente grazie all'elevata diffusione del gratuito patrocinio;
 - » c'è un forte ricorso ai giudici onorari, non sempre dotati di formazione specifica;
 - » i tempi di definizione delle procedure sono contenuti e tendono a diminuire;
 - » le forme di collaborazione delle e con le Commissioni sono a macchia di leopardo;
 - » gran parte delle Procure, specie di primo grado, si disinteressa della materia, e lo stesso può dirsi di solito per l'Avvocatura dello Stato;
 - » la difesa dei richiedenti asilo, benché svolta da avvocati specializzati, presenta spesso un insoddisfacente livello qualitativo e di conoscenza degli atti processuali;
 - » le spese processuali sono quasi sempre compensate, o altrimenti liquidate al minimo;
 - » in primo grado l'ascolto del richiedente asilo è abbastanza frequente, ma i criteri di nomina e di retribuzione degli interpreti sono privi di razionalità;
 - » l'istruttoria, disposta per lo più d'ufficio, è piuttosto accurata e si avvale di Internet per la ricerca di informazioni sul Paese di origine (COI) del richiedente asilo;
 - » la maggior parte dei giudici prende in considerazione le criticità dei Paesi di origine, come i conflitti etnico-religiosi, anche se non specificamente allegate.

In gran parte degli uffici la protezione è trattata da una sezione specifica, che in circa metà dei casi è la sezione "famiglia e minori". Ciò non sempre è un bene: mentre per ragioni storiche nelle grandi città "famiglia e minori" godono tra i magistrati di prestigio, che tende a comunicarsi alla protezione con ricadute positive sull'adeguatezza delle misure organizzative e sulla destinazione di personale, il contrario accade spesso nelle sedi medie o

piccole. Da segnalare positivamente Torino, che in primo grado attribuisce la protezione e tutta l'immigrazione alla sezione che tratta il Tribunale delle imprese e in appello a due diverse sezioni, nessuna delle quali si occupa di minori e famiglia. Sul piano sostanziale, vi è divisione tra chi, ai fini della protezione sussidiaria, ritiene sufficiente la mera provenienza da Paesi dove c'è violenza indiscriminata e chi invece richiede anche una credibile narrazione individualizzata delle vicissitudini sofferte.

Inoltre, nonostante la fisiologica presenza di maggiore o minore apertura verso i flussi migratori, è quasi unanime il giudizio positivo sull'idoneità della protezione umanitaria a soddisfare esigenze comunque meritevoli di tutela. È una peculiarità italiana, dovuta, più che alla storica propensione nazionale al compromesso, alla volontà di compensare la vulnerabilità dei richiedenti asilo, spesso accentuata se non creata dalla defatigazione delle procedure amministrative e giudiziarie.

5. Nel seminario di Catania, essendomi stato richiesto di enunciare proposte per il miglioramento della trattazione delle cause di protezione, premisi il mio scetticismo verso riforme normative abbracciate, che creano più problemi di quelli che credono di risolvere, e soprattutto verso l'illusione che le riforme siano più efficaci dei mutamenti culturali e delle prassi innovative.

Espressi poi l'auspicio che mediante circolari scritte a leggi invariate:

- » il Ministero dell'Interno inviti le Commissioni territoriali a trasmettere al giudice della protezione una copia di *tutti* gli atti della procedura amministrativa;
- » il Ministero della Giustizia raccolga i dati dei ricorsi in tema di protezione, e i presidenti di Corte li illustrino nelle inaugurazioni dell'anno giudiziario;
- » il Ministero della Giustizia, anche su sollecitazione del CSM o di organismi associativi, assuma le determinazioni (ad es., massicce

applicazioni straordinarie di magistrati e di personale) necessarie per fronteggiare – con procedure standard anche se flessibili – punte abnormi di flussi migratori che gravano all'improvviso su certi uffici più che su altri: trattasi di emergenze non meno importanti di EXPO 2015, che ha indotto ad adottare provvedimenti straordinari per il Tribunale di Milano;

- » il Ministero della Giustizia adegui e renda remunerative le tariffe degli interpreti e traduttori, sì da incentivare la collaborazione di soggetti capaci e indipendenti;
- » si intraprenda una seria formazione dei pm nelle funzioni civili, perché l'unità delle carriere e l'indipendenza del pm hanno senso solo se tutte le funzioni conferite dalla legge a quest'organo vengono svolte con uguale competenza e senso del dovere.

Dopo questa carrellata sulle attività della ml, che spero di qualche interesse, vorrei dire qualcosa che riguarda più direttamente il tema della solidarietà, oggetto del bel libro di Rodotà, che evidenzia in modo particolare la centralità assoluta che ha assunto anche sul piano giuridico l'art. 2 della Costituzione. Il libro afferma una sorta di primato della solidarietà, che avrebbe inglobato e trasceso la fraternità; io però credo che la fraternità debba ancora esprimere molte delle sue potenzialità.

**MALTA 2013
È UNA MAILING LIST
DOVE SI DISCUTE
SENZA POLEMIZZARE**

La lista di cui vi parlo, questo laboratorio permanente di autoformazione, nasce da una comunicazione orizzontale, *fraterna in senso ampio*, nella quale i ruoli di giudice, pm, avvocato, docente, operatore umanitario, membro di Commissione territoriale, e gli approcci diversi che essi implicano, non impediscono quell'arricchimento che deriva dal reciproco prendersi sul serio che oggi è così raro.

Malta 2013 è una *mailing list* dove si discute senza polemizzare, dove ci si sforza di trovare soluzioni comuni oppure di chiarire i termini oggettivi dei dissensi, dove si divaga serenamente senza perdere il filo e senza rimproverarsi gli *off-topic*: io sono particolarmente orgoglioso di avere mesi fa mandato alla lista l'apprezzato articolo del procuratore Spataro sulla *Stampa* a proposito di Bob Dylan e la giustizia.

La solidarietà nasce dall'alterità e non dall'identità, e può a sua volta trascendersi in fraternità, purché eviti la delimitazione troppo rigida dei soggetti coinvolti.

Mi spiego.

È fisiologico che una lista sull'asilo solleciti sensibilità di apertura verso i fenomeni migratori, di disponibilità verso i richiedenti asilo; così è anche nella ml Malta. Eppure, nel lavoro quotidiano ad es., di giudice, è quanto mai preziosa la capacità di non essere schiavi delle proprie preferenze e dei propri pregiudizi: la capacità del giudice non ben disposto verso i richiedenti asilo di accogliere le loro domande, o la capacità del giudice ben disposto di respingerle.

È vitale che nel dibattito pubblico sui fenomeni migratori si provi a mettere in comune idee e riflessioni, anche se è raro che chi guarda con sfavore all'immigrazione sia disposto a prendere sul serio le posizioni opposte, contrastandole con argomenti. Chi ha posizioni di apertura, tuttavia, dovrebbe pur chiedersi con onestà se l'irrisione degli sfavorevoli non sia anche una difesa dall'altrui, dalla nostra prontezza nel dare etichette stigmatizzanti (di xenofobia, di razzismo, magari di fascismo o nazismo) alle posizioni restrittive.

Buona o cattiva che sia, con l'immigrazione di



massa si convive da anni: al di là di posizioni estreme, io non vedo come prevalenti quelle forme aggressive di razzismo o di buonismo che attirano la rappresentazione mediatica. Vedo invece lo sforzo, in gran parte di coloro che si occupano a vari livelli del fenomeno, di affrontarlo con cautela e razionalità. Razionalità, proprio perché lo sradicamento da cui nasce l'immigrazione di massa, e che a sua volta ne è rafforzato (io non credo all'irenismo della migrazione come creazione del presepe multiculturale), non è un prodotto della ragione.

In luoghi come la ml Malta, che si occupa dell'Altro perché i richiedenti asilo sono Altro, si esprime lo sforzo di comunicare tra quelli che sono diversi non solo nelle professioni ma anche, a volte, nel modo di concepire e valutare la diversità.

Questo ha a che vedere con solidarietà e fraternità, e con la loro capacità di produrre uguaglianza di trattamento davanti alla legge. Però non saprei bene argomentare il perché: su questo, preferisco rivolgermi al prof. Rodotà.

Grazie della vostra attenzione.

**Intervento al convegno su "Solidarietà e diritto", tenuto il 18 maggio 2015 nell'Aula Magna "Fulvio Croce" del Palazzo di Giustizia di Torino, presente il prof. Stefano Rodotà*



ORDINAMENTO

CARICHI ESIGIBILI INDIVIDUALI: UNA REALE ESIGENZA ORGANIZZATIVA O SOLO UN FALSO MITO?



L'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, prevede che i capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, redigano ogni anno, entro il 31 gennaio, un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti, determinando, da un lato, gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, e, dall'altro, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, stabilito secondo criteri oggettivi e omogenei, come la durata, la natura e il valore della causa.

Il tema dei carichi esigibili individuali e, cioè, riferiti al singolo magistrato è, dunque, oggetto di attenzione da parte del legislatore, il quale, però, nel disciplinare le valutazioni di professionalità, con riferimento al parametro della laboriosità, ha fatto riferimento alla diversa nozione di "standard" di rendimento, rimettendone l'individuazione al Consiglio Superiore della Magistratura, in relazione agli specifici settori di attività e alle specializzazioni. Più precisamente, ai sensi dell'art. 11, comma e, lett. b e comma 3, lett. e, del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, il Consiglio Superiore della Magistratura disciplina, con propria delibera, "l'individuazione per ciascuna delle diverse funzioni svolte dai magistrati, tenuto conto anche della specializzazione, di standard medi di definizione dei procedimenti, ivi compresi gli incarichi di natura obbligatoria per i magistrati, articolati secondo parametri sia quantitativi sia qualitativi, in relazione alla tipologia dell'ufficio, all'ambito territoriale e all'eventuale specializzazione".

Ad ogni modo, allo stato attuale, sia la determinazione dei carichi di lavoro esigibili dai singoli magistrati, sia quella dei loro "standard" di rendimento è rimessa alla magistratura stessa, che, tuttavia, continua ad essere profondamente divisa su tali argomenti, come conferma la lettura degli articoli proposti in questa sezione. La distanza delle divergenti posizioni emerge dalle risposte che vengono date ai seguenti quesiti:

- l'organizzazione degli uffici giudiziari e più in generale della giustizia è condizionata dal carico di lavoro esigibile dai singoli magistrati?
- è possibile individuare un carico di lavoro esigibile tendenzialmente unico su tutto il territorio nazionale o, al contrario, occorre differenziare da ufficio ad ufficio (in considerazione di molteplici variabili, quali, ad esempio, la sua dimensione, la misura dell'arretrato, il tipo di organizzazione, la complessità dei processi, l'esperienza del singolo magistrato, il livello di assistenza al giudice e così via).

Secondo alcuni schieramenti, l'individuazione dei carichi di lavoro esigibili dai singoli magistrati è indispensabile al fine della razionale programmazione dell'attività giudiziaria e della corretta organizzazione della giustizia in quanto consente di comprendere quali obiettivi siano concretamente perseguibili in ciascun ufficio giudiziario in base alle risorse disponibili e, di conseguenza, quanti magistrati siano necessari per rispondere, con tempi ragionevoli, alla domanda di giustizia, tenuto conto dell'arretrato o ramai esistente e delle sopravvenienze.

Al contrario, secondo un altro orientamento, la capacità di risposta giudiziaria in tempi ragionevoli non dipende dai numeri – ed in particolare dalla quantità dei carichi (intesi come sopravvenienze dell'ufficio e del giudice) o dalla dimensione dell'ufficio – ma è condizionata prevalentemente dalla concreta organizzazione dell'ufficio. In quest'ottica ai carichi esigibili di lavoro del singolo magistrato vengono contrapposti i livelli di servizio, che implicano la determinazione degli obiettivi sostenibili a livello di singolo ufficio giudiziario, nell'ambito di una programmazione partecipata che riceva l'apporto di tutti coloro che operano nell'ufficio e con l'ufficio (ivi compresa l'avvocatura).

In questa sede si omette volutamente di esprimere qualsiasi opinione personale, limitandosi a sottolineare che appare urgente trovare un punto di mediazione tra questi approcci così diversi.

Difatti, se la magistratura non riuscirà a individuare una nozione condivisa di carichi esigibili e di "standard" di rendimento, sprecherà un'occasione che le è stata attribuita dal legislatore, dando l'impressione di essere incapace di assumere scelte organizzative e di risolvere i propri problemi.

Francesca Picardi
Comitato di redazione
Componente del CDC dell'ANM

L'INSOSTENIBILE ILLUSORIETÀ DEI CARICHI ESIGIBILI

IL DIBATTITO: I CARICHI ESIGIBILI E I LIVELLI DI SERVIZIO

Luca Perilli

Giudice del Tribunale di Rovereto

La magistratura associata discute il tema degli insostenibili carichi di lavoro dei magistrati e ricerca soluzioni.

Una parte dell'associazionismo giudiziario, in particolare le associazioni "Magistratura Indipendente" e "Autonomia e Indipendenza", ritiene che i *carichi esigibili* siano la risposta necessaria al continuo incremento di produttività richiesto ai magistrati civili e penali dai capi degli uffici giudiziari. Si assume che la fissazione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura di una misura nazionale uniforme di assegnazione di fascicoli o di produttività per giudice e pubblico

ministero consentirebbe al magistrato di dedicare al fascicolo un tempo sufficiente a confezionare una decisione o un provvedimento di qualità senza essere sopraffatto dall'ansia di produrre un risultato quantitativo incompatibile con i tempi fisiologici di studio e di trattazione dei fascicoli e senza essere angustiato dalla preoccupazione di essere sottoposto a un procedimento disciplinare o, peggio, a una possibile azione di risarcimento del danno per responsabilità civile. Si afferma che la determinazione del carico esigibile andrebbe a vantaggio del cittadino perché questi otterrebbe una decisione di qualità (è stato

addirittura coniato l'acronimo LEAG che significa *livello essenziale di assistenza giurisdizionale* per il cittadino) e a vantaggio del servizio perché il Ministero della Giustizia, prendendo atto che il numero di procedimenti pendenti è incompatibile con la capacità dei magistrati di trattarli, sarebbe costretto a iniettare nuove risorse umane per far sì che ogni giudice o pubblico ministero sia messo nella condizione di lavorare al meglio.

Un'altra parte dell'associazionismo, in particolare "Area", ha contrapposto ai *carichi esigibili* il concetto di *livelli di servizio* che implica la determinazione di carichi sostenibili a livello di singolo ufficio giudiziario, nell'ambito di una programmazione partecipata che riceva l'apporto di tutti coloro che operano nell'ufficio e con l'ufficio (ivi compresa l'avvocatura) e che fissi degli obiettivi sostenibili di "servizio", operando delle scelte trasparenti di priorità nel caso in cui le risorse disponibili non consentano una trattazione omogenea di tutti i fascicoli. Tale concetto presuppone che i procedimenti giudiziari abbiano un "peso" diverso, secondo i diritti coinvolti e l'anzianità di pendenza con precedenza assegnata alla tutela dei diritti fondamentali e ai procedimenti più anziani, e che ogni ufficio debba realisticamente fare i conti non solo con le risorse disponibili ma anche con la sua capacità di utilizzare tali risorse in modo effettivo con l'adozione di buone pratiche e modelli organizzativi virtuosi, al fine di realizzare il migliore "servizio" possibile per il cittadino.

I CARICHI ESIGIBILI. UNA RISPOSTA SBAGLIATA A PROBLEMI REALI

Le ricerche di *carichi esigibili* muove dalla considerazione dell'esistenza di condizioni di carichi di lavoro molto differenziate da ufficio ad ufficio e, nella media, di carichi di lavoro non sostenibili pur a fronte di un'elevata produttività media dei magistrati italiani.

La "non sostenibilità" dei carichi deve essere intesa come incapacità, per assenza di risorse, dell'ufficio giudiziario e del singolo magistrato di assicurare la ragionevole durata del processo, così come prescritto dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dalla cosiddetta Legge Pinto che prevede tutele risarcitorie per il caso di violazione del diritto delle parti a un processo giusto di ragionevole durata.

**La non sostenibilità
va intesa come incapacità,
per assenza di risorse,
di assicurare la ragionevole
durata del processo**





Dal 2008 al 2012 la produttività media individuale dei giudici italiani è stata tra le più elevate tra i 47 Paesi del Consiglio d'Europa

I magistrati si lamentano che alcuni capi di uffici giudiziari impartiscano direttive di maggiore produttività nel tentativo di ridurre la durata del processo e di migliorare l'apparente *performance* dell'ufficio giudiziario, senza tenere conto dell'effettiva capacità dei magistrati di farvi fronte, oltretutto in presenza di una oramai ventennale progressiva riduzione del personale amministrativo, e che ciò determini un impoverimento della qualità del processo e delle decisioni.

Si tratta di doglianze in buona parte fondate alla luce dei dati statistici medi rilevati dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) ma anche dalla più completa analisi delle pendenze e dei flussi elaborata e pubblicata dal Ministero della Giustizia – Dipartimento Organizzazione Giudiziaria nell'ottobre 2014 quanto agli affari civili e nel dicembre 2014 per gli affari penali.

La comparazione dei dati aggregati – e comunicati dalle autorità nazionali – effettuata dalla CEPEJ evidenzia che dal 2008 al 2012 (rapporti del 2010, 2012, 2014) la produttività media individuale dei giudici italiani è stata tra le più elevate tra i 47 Paesi del Consiglio d'Europa (l'Italia si colloca ai

primi due posti per penale e civile) e ciò a fronte di risorse umane progressivamente decrescenti; essa dimostra inoltre che, nonostante un *clearance rate* (rapporto tra definizioni e sopravvenienze) positiva o molto positiva, la durata media del processo (*disposition time*) resta tra le più lunghe tra i Paesi del Consiglio d'Europa. L'alta produttività dei magistrati italiani è poi confermata dall'analisi ministeriale, senonché l'elaborazione del 26 marzo 2015 effettuata da Roger Abravanel, Stefano Proverbio e Fabio Bartolomeo dei dati ministeriali relativi ai processi civili contenziosi (circa due milioni totali) mette in luce che l'alta produttività, rimasta stabile dal 2011 al 2013 (con *clearance rate* positiva per la riduzione delle sopravvenienze), ha un'incidenza modesta sugli effetti della Legge Pinto, perché al 31.12.2013 i processi ultra triennali in primo grado erano 590.000 e quelli di durata superiore ad 8 anni addirittura 70.000, con un numero complessivo di circa 700.000 procedimenti

“a rischio Pinto”. La situazione è poi drammatica negli uffici superiori, Corti d'Appello e Corte di Cassazione, nei quali la durata media dei processi civili contenziosi è rispettivamente di 2 anni e 11 mesi (appello) e 3 anni e 4 mesi (Cassazione) a fronte di una durata media di 2 anni e 4 mesi dei tribunali di primo grado, con la conseguenza che la pendenza della stragrande maggioranza dei procedimenti civili dei gradi superiori determina la sistematica violazione della legge Pinto e dei diritti fondamentali delle parti. Le rilevazioni ministeriali al marzo 2015 indicano che dall'introduzione della legge Pinto lo Stato ha pagato risarcimenti per € 316 milioni e ha debiti per € 406 milioni: somme ingentissime che lo Stato avrebbe potuto investire in risorse per il funzionamento della giustizia.

I dati statistici medi sopra indicati non rendono però un'immagine completa del caso italiano, che è caratterizzato da enormi – e inaccettabili – squilibri tra uffici giudiziari e, in gran parte, da squilibri territoriali (Nord-Sud). Basti considerare che la durata media del processo civile contenzioso ad Aosta è di 320 giorni mentre a Lamezia Terme di 2.036 giorni, con tutta la possibile varietà intermedia, a fronte di una media europea di 631

giorni e di 395 giorni di Germania e Francia. Secondo i sostenitori dei “carichi esigibili” nazionali uniformi, la creazione del numero nazionale farebbe giustizia degli squilibri perché costringerebbe il governo a intervenire con risorse aggiuntive per far fronte al carico “non esigibile” e quindi per sanare le inaccettabili diversità tra Aosta e Lamezia Terme a vantaggio del cittadino di Lamezia Terme.

La fallacia della tesi risulta dagli stessi dati ministeriali che inducono considerazioni del tutto diverse (che qui si riportano per punti, non essendovi spazio per giustificarle) e cioè che:

a) l'effettività, qui intesa come capacità di risposta giudiziaria in tempi ragionevoli, è indipendente dalla quantità dei carichi (intesi come sopravvenienze dell'ufficio e del giudice): a mero titolo esemplificativo (e nella consapevolezza quindi dell'estrema sommarietà dell'affermazione che non indaga le cause) secondo i dati del Ministero nel 2013 le sopravvenienze civili per magistrato togato ad Aosta furono 968 contro le 580 di Lamezia Terme, mentre le definizioni furono 1.004 ad Aosta e 802 a Lamezia Terme.

b) L'effettività della risposta giudiziaria non è inoltre una variabile dipendente dalla dimensione

dell'ufficio: dall'analisi emerge che diversi uffici di piccole dimensioni con sopravvenienze per giudice nella media assicurano tempi di definizione di gran lunga inferiori alla media.

c) L'effettività della risposta giudiziaria è mediamente migliore negli uffici dell'Italia settentrionale, e ciò come detto senza che possa stabilirsi un collegamento diretto con organici e sopravvenienze e con la dimensione dell'ufficio, ma con significative eccezioni di uffici meridionali (Marsala e Termini Imerese) che hanno adottato modelli organizzativi virtuosi.

In altri termini, la qualità della risposta giudiziaria (di cui la durata è un aspetto rilevante ma non esaustivo) per il cittadino, di cui intendono farsi carico i sostenitori dei carichi esigibili, non dipende da numeri astratti ma, quantomeno in misura rilevante, dalle capacità concrete di organizzazione dell'ufficio.

Né si comprende come la determinazione di un numero uniforme nazionale "esigibile" di assegnazioni o definizioni possa migliorare lo stato delle cose e produrre benefici per l'utenza, essendo invece prevedibile la produzione dell'effetto opposto, quantomeno in termini di durata del processo, nel caso in cui tale numero si collochi – come appare ovvio nella proposta associativa – a un livello inferiore a quello medio. Non solo, è poi prevedibile che le ricadute negative colpirebbero con più forza gli uffici più inefficienti, aumentando la forbice rispetto a quelli virtuosi, perché la soddisfazione del parametro minimo astratto determinerebbe, nella stessa intenzione dei proponenti, una deresponsabilizzazione del livello locale ("ho fatto quello che dovevo, ora tocca al Ministero intervenire").

Nemmeno si comprende come un numero uniforme nazionale possa porre il magistrato al riparo dai procedimenti disciplinari che non sono ancorati a dati sostanziali ma, purtroppo, al dato formalistico del ritardo nel deposito delle sentenze. Se dunque sono stati puniti, anche di recente, magistrati che hanno realizzato risultati di produttività di gran lunga superiori a quelli medi

(per "definizione" superiori a quelli esigibili) e hanno così guadagnato una sostanziale riduzione della durata media del processo con beneficio per l'utenza, perché il carico esigibile dovrebbe essere un salvacondotto? Anzi, per il magistrato che non si adegui all'*esigibile* – e le buone ragioni sostanziali potrebbero essere diverse – si porrebbe un rischio ulteriore di conseguenze disciplinari o quantomeno di valutazione professionale non positiva sotto il profilo della "laboriosità".

Con tali affermazioni non s'intende, però, sottovalutare l'assunto di partenza, per il quale il sistema giudiziario, nonostante ottimi e diffusi modelli organizzativi, soffre gravemente per le risorse umane insufficienti e mal distribuite; tale carenza di risorse è certamente una concausa, in certi casi determinante, dell'inefficienza della risposta giudiziaria.

I LIVELLI DEL SERVIZIO E I COMPITI DELL'AUTOGOVERNO

L'idea che si possa governare il sistema giudiziario facendo affidamento su numeri nazionali uniformi e che tali numeri nazionali debbano essere utilizzati per distribuire le risorse e ottenerne di nuove è un'idea astratta che non fa i conti non solo con la "scarsità delle risorse" (che non significa impossibilità di attribuzione di nuove risorse ma necessità di utilizzo efficiente delle risorse esistenti) ma soprattutto con la stessa realtà giudiziaria, che è composta di uffici diversissimi per: dimensione, organici teorici e organici effettivi di magistrati e di personale amministrativo, modelli organizzativi, capacità di attuazione di buone pratiche, esperienza dei magistrati togati e onorari, rapporti di collaborazione con il Foro e con gli enti locali,

natura e complessità del contenzioso civile e penale. Si tratta di variabili in parte ineliminabili perché dipendenti dal "territorio", che compongono un sistema complesso qual è un ufficio giudiziario e che dovrebbero essere riportate ad unità nel contesto della programmazione dell'ufficio. Questo è il senso dei "carichi esigibili" recepiti dal legislatore nell'art. 37 della legge 111 del 2011 che affida ai capi degli uffici giudiziari, previa consultazione dell'ordine degli avvocati, il compito di determinare gli *obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, e l'ordine di priorità nella*

IL NUMERO NAZIONALE UNIFORME NON ESISTE



trattazione dei procedimenti pendenti. Il legislatore, consapevole che solo all'interno dell'ufficio giudiziario esiste una conoscenza reale di carichi e risorse, affida dunque al presidente il compito di proporre una progettazione per obiettivi di rendimento che tenga conto dei "carichi esigibili", vale a dire: della natura del contenzioso, degli organici effettivi (e non di quelli teorici), della capacità e dell'esperienza di chi lavora nell'ufficio, dei risultati ottenuti in passato (medie storiche), dell'organizzazione e delle buone prassi (ad esempio ufficio per il processo) adottate o realizzabili. A fronte di risorse insufficienti a garantire una risposta di ragionevole durata e di fronte al diffusissimo rischio di prescrizione dei reati, il legislatore chiede inoltre al tribunale di dichiarare le priorità negli obiettivi. Ne consegue che l'ufficio dovrebbe anche indicare nella programmazione, con sufficiente precisione, le risorse mancanti per assicurare l'effettività della risposta giudiziaria e farne richiesta.

Si tratta di un'impostazione organizzativa ispirata a trasparenza ed efficienza. La legge non conferisce però arbitrio ai presidenti dei tribunali nella fissazione degli standard di rendimento dell'ufficio, perché "i carichi esigibili" e le priorità debbono essere giustificati nel contesto della cornice di principi e criteri stabiliti dall'Autogoverno.

Chi scrive è, infatti, convinto che uno dei compiti principali dell'Autogoverno sia appunto quello di stabilire le cosiddette *policies* o criteri di politica giudiziaria necessari a restituire effettività al sistema giudiziario e alla tutela dei diritti, quali (con elencazione necessariamente sommaria e non esaustiva):

- » la selezione e diffusione delle buone

Uno dei compiti principali dell'Autogoverno è stabilire i criteri di politica giudiziaria necessari a restituire effettività al sistema

pratiche organizzative;

- » i criteri per l'elaborazione della programmazione locale e per la definizione delle priorità;
- » i criteri per la verifica della corrispondenza degli obiettivi di rendimento ai carichi esigibili dell'ufficio;
- » l'individuazione delle risorse mancanti nei singoli uffici giudiziari, che fondi la richiesta periodica e dettagliata dal CSM al Ministero della Giustizia di diversa distribuzione e di nuova allocazione di risorse umane e materiali;
- » l'individuazione e la richiesta di risorse aggiuntive per gli uffici giudiziari che debbano far fronte all'arretrato secondo il sistema dei progetti per obiettivi;
- » la politica della mobilità in favore degli uffici che maggiormente hanno necessità;
- » la valutazione della professionalità individuale e la valutazione dei capi degli uffici orientata a valorizzare l'adozione delle buone pratiche e di modelli organizzativi virtuosi.

Tutto ciò presuppone che il Consiglio Superiore della Magistratura decentri ai Consigli giudiziari l'amministrazione di migliaia di pratiche burocratiche e mantenga invece una funzione di guida e controllo sull'effettività del sistema giudiziario che finora è mancata (e i dati ministeriali stanno purtroppo a dimostrarlo).



LO STANDARD DI PRODUTTIVITÀ NAZIONALE E LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE DA PARTE DEL MINISTERO. PERCHÉ I CARICHI ESIGIBILI SONO IRREALISTICI

L'organizzazione locale non è però sufficiente.

Gli squilibri del sistema giudiziario italiano, la distribuzione irrazionale dell'arretrato civile e penale, la pendenza di circa 700.000 cause civili a "rischio Pinto" e l'ineluttabile prescrizione di centinaia di migliaia di reati già identificati richiedono interventi centrali urgenti ed efficaci.

Tra questi, come detto, l'adozione delle *policies* da parte del CSM ma anche e soprattutto le decisioni, attese inutilmente

da decenni, del Ministero della Giustizia per un'equilibrata distribuzione delle risorse umane (l'indispensabile riforma delle piante organiche che tenga conto delle sopravvenienze) e per l'assegnazione di nuove risorse ove necessario (quantomeno per far fronte all'arretrato e per restituire funzionalità agli uffici superiori) presuppongono, oltre che la conoscenza, la capacità di comparare situazioni diverse.

A tal fine l'adozione di standard nazionali di rendimento individuali e per ufficio sarebbe uno strumento molto utile per verificare la "credibilità" dei progetti organizzativi, per stabilire la fondatezza della richiesta di risorse provenienti dagli uffici e per fondare le decisioni ministeriali (con conseguente assunzione di responsabilità politica) sulla distribuzione delle risorse.

E tuttavia questo standard difficilmente potrà essere il "numero nazionale uniforme"

ossia il *carico esigibile* perché, come si è cercato di chiarire, "il numero nazionale uniforme", a causa dell'enorme varietà delle situazioni locali, non esiste; potrebbero invece esistere innumerevoli "carichi esigibili" diversi da ufficio a ufficio e che tengano conto: della dimensione dell'ufficio (dagli uffici "promiscui" a quelli specializzati), della misura dell'arretrato (che incide sulla capacità di gestione complessiva del ruolo), della materia (per restare al civile non solo le singole materie del civile contenzioso, ma anche i fallimenti, le procedure esecutive, la volontaria giurisdizione etc.), della complessità dei processi (si pensi ai processi di criminalità organizzata), dell'esperienza del singolo magistrato (sarebbe iniquo stabilire uno stesso carico per un giudice esperto e uno appena entrato in servizio), del livello di assistenza al giudice (il rapporto tra singolo giudice e

personale amministrativo varia da ufficio a ufficio da 2 a 6!) e così via.

Inoltre, secondo le indicazioni della CEPEJ il processo d'individuazione di tali standard dovrebbe implicare un'analisi assai complessa che, attraverso il campionamento di uffici di diversa dimensione, porti a determinare il tempo necessario a definire una controversia per tipologie di controversie e dimensione degli uffici. Si dovrebbe contare: il tempo impiegato dal giudice, quello del cancelliere, quello del giudice onorario, quello dell'assistente del giudice (laddove esso esista) per

tipologie di controversie e uffici. Inutile dire che ciò implicherebbe anni di analisi oltre che incertezza di risultati; mentre i gravissimi squilibri del sistema richiedono interventi immediati.

Tali interventi dovrebbero invece basarsi sull'elaborazione dei dati sugli uffici resi pubblici per la prima volta nel 2014 dal Ministero della Giustizia che così ha finalmente adempiuto la direttiva del Consiglio d'Europa per la quale l'informazione statistica deve essere pubblica e condivisa. Questi dati possono essere interpretati alla luce d'indicatori moderni (i principali sono proposti dalla

CEPEJ, tra i quali la produttività reale) grazie all'elaborazione consentita dalla c.d. *data warehouse* che il Ministero ha condiviso con il CSM (e dovrebbe condividere anche con i singoli uffici). Si tratta d'informazioni preziose che, se utilizzate dal CSM per le decisioni di politica giudiziaria e dal Ministero per serie decisioni sulle risorse, potrebbero condurre in pochi anni, nel contesto di una responsabile programmazione locale, al riequilibrio del sistema, con beneficio per i magistrati ma soprattutto per i cittadini che attendono giustizia.

I gravissimi squilibri del sistema richiedono interventi immediati



CARICHI ESIGIBILI, STANDARD DI RENDIMENTO E AUTORGANIZZAZIONE DEL MAGISTRATO PER UNA GIUSTIZIA MODERNA

Antonio Lepre

Giudice della Corte d'Appello di Napoli

PREMESSA: RIFERIMENTI NORMATIVI E SCHEMA DELL'ARTICOLO

Per esigenza di chiarezza è bene dire subito quali sono i riferimenti normativi di quanto in questa sede esaminato e tracciare lo schema del presente articolo.

I *carichi esigibili* sono previsti dall'art. 37, d.l. n. 98/2011: ai fini della norma i carichi esigibili sono

funzionali all'individuazione dei programmi di gestione a cui sono tenuti i dirigenti degli uffici. *Essi, quindi, nella concezione normativa, non incidono sulla valutazione di professionalità del singolo magistrato.*

Gli standard di rendimento: sono previsti dall'art. 11, comma 2, lett. b, e comma 3, lett. e), del d.lgs. 5 aprile 2006 n. 160. *Gli standard di produttività sono uno degli elementi per effettuare la valutazione di professionalità del magistrato.*

Il presente lavoro, quindi:

- » dapprima esaminerà la nozione di carico esigibile in senso ampio e cioè come esigenza di fissare soglie di produttività ai singoli magistrati e agli uffici;



- » poi passerà ad esaminare i pregiudizi di natura culturale che ad oggi hanno impedito l'approvazione di carichi di lavoro chiari e predeterminati;
- » infine, si proverà a concretizzare tali concetti, mercé un esempio pratico, avente come obiettivo quello di dimostrare come i carichi esigibili ex art. 37 e gli standard di rendimento ex art. 11 siano inevitabilmente due facce della stessa medaglia.

1. SIGNIFICATO E PREMESSE CULTURALI DEI CARICHI ESIGIBILI: LA FIDUCIA NEL SINGOLO E LA SBUROCRATIZZAZIONE DELLE TABELLE ORGANIZZATIVE

La problematica dei carichi di lavoro della magistratura e del singolo magistrato è oramai di tale gravità e di tale interesse che non si può più continuare a ignorare.

Essa, infatti, è il punto di snodo per realizzare una buona giustizia nell'interesse soprattutto dei cittadini.

È, cioè, evidente che solo stabilendo chiare soglie di produttività del singolo magistrato e investendo fiducia in quest'ultimo si possono ottenere i seguenti risultati:

- » un'organizzazione tabellare moderna e non meramente burocratica. La prima qualità di un dirigente dell'ufficio dovrebbe essere soprattutto quella di programmare l'attività dell'ufficio e di individuare così gli obiettivi concretamente raggiungibili durante la sua gestione: è di palmare evidenza che gli obiettivi di rendimento di un ufficio possono essere programmati solo se è chiaro quanto si possa richiedere ai componenti di quell'ufficio;
- » una concezione moderna della dirigenza, che deve avere la capacità di ottenere i suoi risultati, valorizzando e stimolando i magistrati dell'ufficio e non già prediligendo, come oggi per lo più accade, impostazioni vagamente autoritarie e limitative della libertà dei singoli: si pensi alle incredibili

energie spese da molti dirigenti in materia di ferie e di fissazione di numero di udienze, al solo fine di dare l'apparenza di una gestione severa e rigorosa, con indifferenza assoluta, però, per l'efficienza dell'ufficio;

» una corretta responsabilizzazione del singolo magistrato, che ovviamente deve fare il suo dovere, ma con la certezza di sapere in anticipo quali sono i criteri con cui sarà valutata la sua produttività e che tale valutazione non dipenderà da fattori arbitrari e, per così dire, "extraprofessionali" (con tutte le conseguenze in materia di progressione in carriera, responsabilità civile e disciplinare): il magistrato ha diritto, al pari di tutti i soggetti dell'ordinamento, alla conoscibilità delle regole a cui è sottoposto;

» una straordinaria semplificazione nella gestione e fissazione delle udienze, secondo calendari razionali e predeterminati, evitando la fissazione di udienze inutili con i conseguenti dispendi di energia di cancelleria¹, così

¹ Sull'irrazionalità oggi del numero di udienze svolte, ci si permette di rinviare a Lepre, *Analisi della giustizia civile. Un'idea di riforma*, Rubbettino, 2013, p.16 e ss.



come accade negli altri settori della giustizia tributaria, contabile e amministrativa e nella stessa giurisdizione ordinaria: infatti, per quanto poco, l'organizzazione tabellare ipotizzata in Cassazione prevede, in buona sostanza, anche se

in modo articolato, dei carichi di lavoro esigibili²; l'esistenza di vere e proprie "scriminanti" e/o "attenuanti" ai fini dell'affermazione in concreto della responsabilità civile e disciplinare;

- » una chiara linea di confine tra la responsabilità del singolo magistrato, del dirigente (e del CSM, che ne approva le decisioni) e della politica;
- » consentire la definizione di quelli che possiamo definire come LEAG: cioè un livello minimo di assistenza giurisdizionale uguale per tutte le zone del Paese.

Il significato da attribuire alla locuzione "carico esigibile" è, quindi, di un'evidenza e banalità disarmante, ancorché nel corso degli anni si siano alzate cortine fumogene sempre più spesse proprio per nascondere tale evidenza: nell'ambito dei rispettivi settori, il carico esigibile deve rappresentare la soglia di produttività in concreto

Il CSM ha preferito adottare arzigogolate circolari

² Si vedano, in particolare, il par. 11.4 ed il par. 31 del progetto tabellare del 06.05.2013; par. 11.4: "Salvi eventuali esoneri, da disporsi con decreto motivato, ciascun consigliere partecipa di regola a quattro udienze al mese, e resta a disposizione, quale riserva, per una o, per motivate esigenze, per più udienze mensili, possibilmente nei giorni precedenti a quelli delle udienze effettivamente tenute. Ciascun consigliere non può tenere più di due udienze a settimana, distanziate, in caso di accorpamento in un'unica sequenza, di almeno una settimana da quelle successive. Nel numero mensile di udienze sono comprese quelle tenute presso la Sesta sezione civile e la Settima sezione penale, nonché il Tribunale superiore delle acque pubbliche. La partecipazione del consigliere a un numero di udienze superiore a quattro, oltre a quella di riserva, può essere disposta con decreto motivato dal presidente titolare della sezione, sentito l'interessato, salvo che occorra far fronte ad esigenze indifferibili"; cfr par. 31.5, dove, dopo aver individuato i criteri per "pesare" i vari procedimenti, si stabilisce quanto segue: "a ciascun componente del collegio vengono assegnati ricorsi per un valore ponderale complessivo indicativamente non superiore ad 8 per ogni udienza, comunque superabile nel caso di ricorsi inammissibili o seriali, tali da richiedere una motivazione standard, ovvero per ragioni eccezionali".

esigibile dal magistrato e sulla cui base il dirigente dell'ufficio deve programmare realisticamente i risultati raggiungibili.

2. I PREGIUDIZI OSTATIVI ALL'APPROVAZIONE DEI CARICHI ESIGIBILI: AUTORITARISMO E DIFFIDENZA VERSO IL SINGOLO. LA CRITICA (DISARMANTE) DEL C.D. "NUMERETTO"

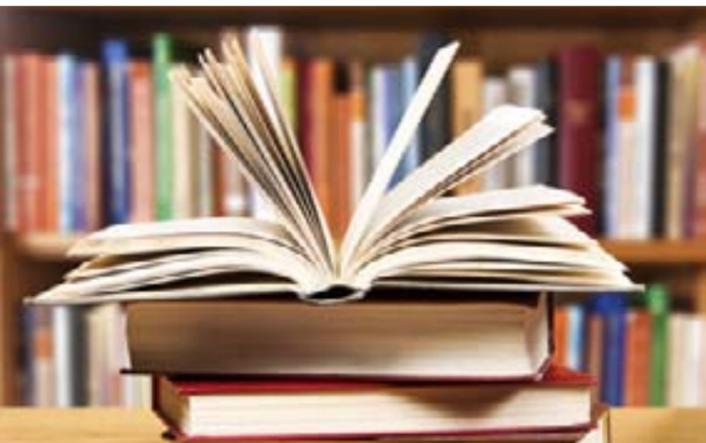
A fronte dell'evidenza innanzi esposta, ci si deve chiedere perché, ad oggi, il CSM ancora non abbia provveduto a prevedere dei chiari carichi esigibili e soglie di produttività, avendo, invece, preferito adottare complicatissime e arzigogolate circolari in materia (ci si riferisce in particolare alle circolari in materia di standard di rendimento ex art. 11, comma 2, lett. b, e comma 3, lett. e), del d.lgs. 5 aprile 2006 n. 160, come riformulato dall'art. 2 l. n. 111/2007, e alla circolare in materia di carichi esigibili ex art. 37, d.l. n. 98/2001).

La sensazione è che i reali motivi, oltre che contingenti e dettati da ragioni di tattica associativa, affondino in convinzioni non accettabili in ordine al ruolo del magistrato e alla sua autonomia anche organizzativa rispetto ai dirigenti e al CSM.

È, infatti, chiaro che l'approvazione di soglie di produttività inciderebbe moltissimo sul ruolo organizzativo del giudice, in specie del giudice civile. È, cioè, evidente che, una volta fissati dei chiari obiettivi di produttività (sia per l'ufficio che per il singolo magistrato), fatalmente verrebbe meno la concezione burocratica e surrettiziamente gerarchica affermatasi negli ultimi anni.

In particolare, è palese che:

- » ciò che conterebbe, ai fini della valutazione di professionalità *sub specie* della produttività, sarebbe solo ed esclusivamente il raggiungimento di tali obiettivi di produttività: sarebbe, cioè, il singolo magistrato a decidere se fissare un'udienza a settimana, due udienze a settimana



e così via. In definitiva, la giustizia quanto meno civile si avvicinerebbe molto all'organizzazione della giurisdizione tributaria, amministrativa e in specie a quella contabile, dove è espressamente attribuita piena autonomia al giudice unico contabile dall'art. 42 l. n. 69/2009³;

» ai fini della responsabilità disciplinare, di certo dovrebbe subire un brusco ripensamento l'orientamento della giurisprudenza disciplinare che considera responsabile per tardività dei depositi i colleghi che – pur avendo rispettato le soglie di produttività anche con riferimento ai tempi di deposito – si spingano a produrre di più anche se tardivamente⁴;

» ai fini degli incarichi extragiudiziari di natura squisitamente culturale quali l'insegnamento, non avrebbe alcun senso negare le relative autorizzazioni;

» la stessa materia delle ferie perderebbe gran parte della sua rilevanza.

In definitiva, è evidente che l'approvazione di chiare soglie di produttività ridimensionerebbe incisivamente il potere dei dirigenti degli uffici e dello stesso CSM; ridimensionamento a cui,

3 Il giudice unico esercita le funzioni monocratiche previste dall'articolo 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205, fissa ogni semestre il proprio calendario di udienze e, con proprio decreto, fissa la trattazione dei relativi giudizi".

4 In via generale, relativamente al rigore con cui viene valutato il ritardo nel deposito dei provvedimenti, cfr. Cass. sez. un. n. 1768 del 25/01/2013.

per evidenti ragioni, tenacemente si oppongono le forze più conservatrici della magistratura e più legate a modelli organizzativi burocratico-formalisti volutamente destinati a far prevalere l'apparato sul singolo.

In questo contesto si spiega la critica spesso formulata ai carichi esigibili e che potremmo definire la critica del "numeretto magico".

Non di rado, infatti, si afferma che sarebbe del tutto irragionevole fissare un numero, raggiunto il quale il magistrato potrebbe incrociare le braccia e smettere di lavorare.

Tale osservazione critica – peraltro dal forte sapore moralistico – è chiaramente frutto di alcuni presupposti non detti e, in particolare:

» si fonda sulla radicale disistima dei singoli magistrati, visti, *ictu oculi*, come persone che avrebbero come solo obiettivo quello di lavorare il meno possibile; ma la realtà dimostra inequivocabilmente come tale visione del magistrato, oltre che essere vagamente offensiva, sia del tutto caricaturale: nonostante già ci siano i riferimenti alla media sezionale di produttività, ciò non di meno è pacifico che la produttività è andata sempre più aumentando e che i singoli magistrati producano spesso e volentieri più di quanto necessario;

» ignora del tutto che gli obiettivi di produttività sono una realtà diffusa, sia nella P.A. che nel privato e muove manifestamente da una visione autoritaria dell'organizzazione e del controllo, al punto da spingersi ad approvare – nella circolare che ha approvato gli standard di rendimento – i c.d. standard al buio (cioè, standard di rendimento che il magistrato dovrà rispettare, ma che, tuttavia, non può sapere in anticipo quali saranno); si fonda sulla convinzione che solo attraverso l'esercizio della "minaccia" della valutazione negativa di professionalità si possa spingere il magistrato a produrre di più (con buona pace, peraltro, della qualità): ma è evidente che ben altri devono essere gli strumenti per valorizzare il singolo, in specie quando trattasi di lavoro di natura squisitamente intellettuale come quello del magistrato.

3. UN ESEMPIO CONCRETO

Presidente di sezione civile ordinario con 5 giudici e un ruolo complessivo di 5.000 cause.

Standard di rendimento annuo previsto dal CSM per quel settore secondo un *range* che va da un minimo a un massimo:

100 sent. (soglia minima da raggiungere obbligatoriamente e rappresentativa anche del LEAG e cioè del livello minimo di risposta giurisdizionale da assicurare a livello nazionale);

115 (soglia media);

130 (soglia massima di produttività).

(N.B.: si escludono le altre definizioni solo per comodità di esempio)

I singoli giudici dovranno essere valutati positivamente *ex art. 11 sub specie* del rispetto dello standard di rendimento *ex art. 11, comma 3, lett. e* se ciascuno di loro depositerà 100 sentenze (si intende escluse le cause seriali). Chi ne depositerà di più, rispettando anche il necessario profilo qualitativo, ovviamente, dovrà essere valutato ulteriormente in modo positivo sotto il profilo della laboriosità *ex art. 11 comma 2, lett b*).

Il dirigente – in base alle condizioni dell'ufficio, all'esperienza dei giudici etc. – potrà fare un programma di gestione prevedendo che la sezione produrrà ad esempio 500 sentenze all'anno (il dirigente ipotizza quindi che ciascun giudice depositerà 100 sentenze), 575 sentenze (ipotizzando che ciascun giudice depositerà 115 sentenze oppure che alcuni depositeranno 100 mentre altri normalmente più produttivi depositeranno 120 sentenze), 650 sentenze (ipotizzando che tutti i magistrati producano il massimo di sentenze).

Il buon dirigente, quindi, sarà quello che riuscirà a convincere e a motivare i giudici a produrre di più del LEAG senza pregiudicare la qualità delle decisioni e senza basarsi su meccanismi autoritari, latamente gerarchici, ma appunto facendo leva su altre motivazioni.

Oltre il numero di 650 sentenze, la responsabilità

per l'arretrato non può e non deve essere imputata alla magistratura, né giuridicamente né moralmente: i 4.350 fascicoli di arretrato, cioè, vanno imputati solo ed esclusivamente alla responsabilità della politica.



L'APPROVAZIONE DI CHIARE SOGLIE DI PRODUTTIVITÀ RIDIMENSIONEREBBE IL POTERE DEI DIRIGENTI DEGLI UFFICI E DEL CSM



I CARICHI MASSIMI ESIGIBILI CONCETTO SCONTATO MA MOLTO OSTEGGIATO

Franca Amadori
Giudice del Tribunale di Roma

Immaginate di recarvi al Pronto Soccorso con un taglio profondo sulla fronte. Siete impauriti e preoccupati perché il taglio vi fa male e perché temete che vi rimanga una brutta cicatrice sul viso.

Immaginate di trovare un medico che vi metta pochi punti di sutura alla bell'e meglio e vi dica: *"Egregio signore, io potrei metterle dei punti di sutura molto più elaborati e potrei fare in modo che la cicatrice sia quasi invisibile. Ma il tempo che ho a disposizione è troppo poco, perché la direzione del Pronto Soccorso pretende che io curi circa cento pazienti al giorno e quindi, se dedicassi a lei il tempo necessario per fare una buona sutura, non potrei mantenere il livello di produttività che mi è stato richiesto. Per cui posso metterle solo questi pochi punti e non è colpa mia se le rimarrà una brutta cicatrice sul viso"*.

È più o meno quello che accade in magistratura. Cercare di definire un procedimento in tempi brevi con le procedure attuali è come pretendere di partecipare alla gara dei 100 metri piani con una gamba ingessata.

Tuttavia, tale obiettivo può essere raggiunto ugualmente, a patto che il numero di magistrati chiamati a decidere sia di gran lunga superiore a quello in pianta organica nazionale.

«Nulla serve, eccetto la perfezione» diceva Winston Churchill.

Ed è esattamente quello che ogni cittadino ha diritto di attendersi dalla macchina giudiziaria: la perfezione, fermo restando che non può essere imputato al giudice il cattivo funzionamento di procedure che sembrano studiate apposta per funzionare poco e male.

Un buon funzionamento giudiziario, a sua volta, concorrerebbe ad aumentare le risorse del bilancio nazionale, attraverso il recupero dei crediti fiscali accumulati dai grandi evasori, nonché attraverso il miglioramento della "reputazione" complessiva del Paese di fronte agli investitori stranieri, ma per farlo occorre rovesciare il criterio organizzativo. Per semplificare al massimo il concetto, posso fare un esempio.

Se in un certo ufficio la domanda di giustizia è pari a 50.000 cause nuove all'anno, oggi si ragiona nel modo che segue: quanti giudici sono in servizio in quell'ufficio giudiziario? Poniamo che siano 10. Ergo, il carico di lavoro è presto detto: si fa 50.000 diviso 10. Risultato: 5.000 fascicoli a testa.

Ebbene, tale criterio organizzativo poggia sulla delirante tesi che *"chi è bravo sa organizzarsi bene e dunque può smaltire qualsiasi carico di lavoro anche senza risorse"*. Che cosa esattamente significhi *"sapersi bene organizzare"* non è mai stato chiarito. In realtà è un fuori luogo, perché il giudice non è un professionista autonomo, anche se gli è riconosciuta un'ampia autonomia organizzativa. Infatti, diversamente da quanto accade a un avvocato, le risorse di cui può disporre non dipendono da lui. Analogamente, anche la quantità di lavoro che deve svolgere non dipende da lui. Un avvocato può rifiutare di accettare nuovi incarichi se la sua agenda è già colma, mentre un giudice non ha questa possibilità.

Dunque l'idea che *"tutto sta a sapersi bene organizzare"* e già smentita in radice dal fatto che *organizzarsi* significa poter decidere di quali risorse si ha bisogno e quanto lavoro può essere svolto con tali risorse.

Nessuna di queste due decisioni spetta al singolo magistrato, il quale si trova a lavorare con le risorse che gli vengono fornite e nella quantità che gli viene imposta.

In realtà, in un'organizzazione del lavoro seria e non meramente velleitaria, il ragionamento s'inverte. *Se la domanda di giustizia è pari a 50.000 nuove cause all'anno, occorreranno, al fine di fronteggiarla in modo professionalmente adeguato, tanti giudici quanti sono i fascicoli che un singolo*

magistrato può ragionevolmente trattare in modo professionalmente ineccepibile.

Quel numero costituisce il carico massimo esigibile, oltre il quale la qualità del servizio scade. Dunque, tornando all'esempio, supponendo che il carico massimo sia pari a 500 processi a magistrato, ergo se ne deduce che per fronteggiare una domanda di giustizia pari a 50.000 nuove cause occorreranno 100 magistrati.

Non parrebbe, in realtà, necessario spendere troppe parole per comprendere che il primo e più importante criterio organizzativo, in qualsiasi lavoro e non solo in quello del magistrato, deve necessariamente essere quello teso a *individuare qual è esattamente il carico di lavoro che ciascun lavoratore può svolgere con un livello di qualità che deve essere, almeno, discreto.*

L'unico settore in cui questo criterio è rifiutato con fermezza, da molti anni, è quello del lavoro giudiziario, per ragioni che attengono a logiche clientelar-correntizie ormai anche abbastanza scoperte.

Purtroppo, quando il ruolo diventa pericolosamente carico di cause, si innescano tre diversi tipi di scelte da parte del magistrato che lo deve gestire:

» c'è chi, puntando al fatto che il suo operato verrà giudicato prevalentemente in base alla "produttività", smette – di fatto – di scrivere sentenze, intese come provvedimenti ragionati, frutto di un serio lavoro di analisi. Si dedicheranno a ogni provvedimento poche righe, buone per ogni tipo di questione da trattare. Tali tipi di sentenze, in gergo, si chiamano "stamponi". Si tratta di una sorta di moduli da riempire con il nome delle parti, con poche formule stereotipe buone per ogni fattispecie (dalla cessione di uno spinello, alla violenza carnale),

Con un buon funzionamento giudiziario aumenterebbero le risorse del bilancio nazionale



senza che il giudice chiarisca in che modo ha incrociato tra loro i dati emersi alla sua attenzione. Ho saputo di un collega che vantava la propria "produttività", affermando di aver depositato ben 367 sentenze civili nell'ultimo anno di lavoro. Peccato che un anno abbia solo 365 giorni. Peccato che in quei 365 giorni ci siano anche i giorni di udienza, durante i quali si è impegnati in aula a celebrare processi. Peccato che quelle udienze debbano essere precedentemente studiate e quindi tale tempo non può essere dedicato alla redazione di sentenze. Peccato che non tutte le sentenze possono essere scritte con poche righe, perché ce ne sono diverse che richiedono invece parecchi giorni: quando un procedimento coinvolge numerosi imputati, la sentenza, benché unica, equivale a tante sentenze quanti sono gli imputati, perché ciascuno di essi ha diritto

a una valutazione mirata e specifica della sua posizione, non diversamente da quanto accade quando viene trattenuta in decisione una causa che riguarda un imputato solo. Peccato che scrivere molte sentenze *tutti i giorni dell'anno solare* (compresi Pasqua e Natale) significhi fare ciò che fa il medico che mette alla bell'e meglio quattro punti di sutura al paziente, che lo sfigureranno per sempre, ma che potrà "vantare" di aver messo suture a ben 100 persone al giorno (non saprei dire se tale pensiero potrà consolare chi è rimasto sfigurato...). Peccato infine che un modo simile di lavorare è, a sua volta, *produttivo di lavoro per altri uffici giudiziari*: perché la Corte d'Appello non potrà che prendere atto delle lacune del provvedimento, e quindi ci sarà un'impugnazione anche davanti alla Corte di Cassazione, che a sua volta dovrà annullare con rinvio e così via, senza contare gli

Il criterio del carico massimo esigibile è rifiutato nel settore giustizia per ragioni legate a logiche clientelar-correntizie



assai frequenti vizi procedurali, che comporteranno la dichiarazione di nullità degli atti con conseguente regresso del procedimento in danno di altri giudici di quello stesso ufficio giudiziario, in una sorta d'infinito gioco dell'oca.

» C'è però chi non se la sente di effettuare la scelta "estrema", appena descritta, ed allora adotta una via di mezzo: preferisce la scelta "intermedia" (che è quella, di fatto, più diffusa). È la scelta

del giudice che in sostanza si affida alla sua buona sorte e quindi cerca di "indovinare", a suo totale capriccio (da lui pretenziosamente chiamato "buon senso"), quali procedimenti devono essere trattati con professionalità e quali invece possono essere trattati in modo, per così dire, "sommario". Tali colleghi spesso contano non solo sulla propria capacità d'"intuizione", ma pensano – a torto o a ragione – di poter contare

anche sulla rete di relazioni in cui sono inseriti, che, in qualche modo, li dovrebbe tutelare in caso di errata valutazione su quale procedimento va seguito con maggiore attenzione.

» Infine c'è la scelta di chi cerca di andare sul "sicuro", dedicando a ogni provvedimento il massimo dell'attenzione possibile. Anche questa scelta, che in realtà è la più seria, non è indolore. Il giudice scrupoloso si trova a sacrificare gran parte del proprio tempo al lavoro giudiziario, ma questo, paradossalmente, lo penalizzerà quando si tratterà di partecipare agli interpellanti interni, perché non potrà vantare i cosiddetti "titoli", cioè tutta quella serie di attività non giudiziarie che (per ragioni incomprensibili) valgono a "scavalcare" gli altri aspiranti, privi di tali titoli.

L'unico vero rimedio è individuare il carico di lavoro che ogni magistrato può svolgere in modo ineccepibile

Delle tre scelte possibili, le prime due hanno un prezzo molto caro.

Infatti, chi bada solo a definire più procedimenti possibili, non importa come, fa una scelta che viene pagata in primo luogo dai singoli cittadini, che si trovano a sostenere spese legali nella speranza di ottenere una decisione ragionata e non un modulo a stampa.

Poi viene pagata da altri magistrati, perché una sentenza lacunosa e omissiva, adottata magari, come spesso accade, con nullità procedurali, conduce all'annullamento con rinvio ad altro giudice di primo grado, che, a sua volta, deciderà di nuovo, e via così, in un giro di danza infinito.

Inoltre, viene pagata dalla collettività nel suo insieme, perché in campo civile accade che gli investitori stranieri rinuncino a investire in Italia proprio perché non si fidano della possibilità di recupero in tempi rapidi dei propri crediti, mentre i creditori italiani, ormai sfiduciati, finiscono per rivolgersi (purtroppo sempre più spesso) ai cosiddetti "esattori per conto terzi", cioè a veri e propri delinquenti che, attuando condotte estorsive di gravità via via crescente (si va dall'incendio dell'autovettura del debitore, al pestaggio e via elencando), ottengono finalmente il pagamento del credito.

Tale inefficienza della giustizia civile, comporta, pertanto, un ulteriore aumento della domanda di giustizia penale, così incrementando l'arretrato degli uffici penali, già in sofferenza, alimentando, di nuovo, un circolo vizioso.

Ma anche la terza scelta ha conseguenze molto pesanti. Infatti, la paga il magistrato in prima persona. Il poveretto si affanna, disintegra la sua vita privata, rimane chino per ore sulle carte, non è più disponibile per nessun familiare, non riesce più a seguire i figli (la donna-magistrato finisce per essere sconosciuta al pediatra . . .) ma, nonostante questo, il ruolo continua a crescere.

Mettiamoci che possono capitare quegli imprevisti che capitano nella vita privata di chiunque, per esempio la necessità di assistere un congiunto ed ecco che il poveretto resta travolto. Per cui tutto

si gioca, a questo punto, sulla buona fortuna del magistrato: avere una famiglia collaborante su cui poter contare può fare la differenza.

Ma il paradosso più grande è che tanto sacrificio individuale non varrebbe a migliorare i tempi di definizione complessivi dei processi, nemmeno se tutti i magistrati in servizio adottassero questo più che lodevole criterio di gestione del proprio lavoro.

Dunque, l'unico vero rimedio a tali conseguenze così gravemente deleterie è quello di cominciare finalmente ad applicare un criterio organizzativo tra i più ovvi che si conoscano, costituito dall'individuazione del carico di lavoro che ogni singolo magistrato può svolgere in modo professionalmente ineccepibile.

Significa cioè perseguire il seguente obiettivo: *la stessa quantità di lavoro deve essere smaltita dallo stesso numero di magistrati in qualunque ufficio del territorio nazionale.*

O, se si preferisce, dal punto di vista del singolo magistrato: *ogni magistrato deve smaltire la stessa quantità di lavoro (a parità di qualità) in qualunque ufficio del territorio nazionale.*

I CRITERI

Il vero criterio di organizzazione è costituito dall'individuazione del numero di procedimenti che un giudice può trattare secondo standard professionalmente ineccepibili o comunque discreti, avendo non solo il tempo di studiare i documenti prodotti dalle parti, ma altresì di restare aggiornato. Ed allora due sono i parametri imprescindibili,

DUE SONO I PARAMETRI IMPRESCINDIBILI: CRONOLOGICO E QUALITATIVO

qualunque sia la funzione svolta dal singolo magistrato:

» *quello cronologico*: un mese è costituito da 30 giorni, di cui quattro sono festivi, quindi un mese lavorativo è costituito da 26 giorni, dai quali devono essere sottratti quelli di udienza, dedicati alla celebrazione dei processi, dai quali devono essere poi ulteriormente sottratti quelli per lo studio dell'udienza, poiché non si può celebrare un processo senza conoscere gli atti del processo stesso;

» *quello qualitativo (cosiddetto "peso del procedimento")*: non tutti i procedimenti sono di pari difficoltà, per cui il criterio cronologico deve essere abbinato al criterio del peso, che, ad esempio, nel Tribunale penale di Roma è stato stabilito già da alcuni anni da un'apposita commissione, che ha fissato una serie di parametri all'esito dei quali il peso del singolo procedimento è valutato con indici che vanno dal "peso 1" (che individua procedimenti di facile definizione, come ad esempio la ricettazione di un ciclomotore) al "peso 4" (che individua procedimenti di definizione molto difficoltosa). Il risultato è che il carico di lavoro che si può esigere da ogni giudice ogni anno sarà determinato dalla combinazione di tali due fattori. In sintesi, il carico massimo coincide con il "peso" complessivo che può essere soddisfacentemente smaltito ogni anno da ogni singolo giudice, in qualunque ufficio giudiziario egli lavori.

L'idea secondo la quale la ricettazione di un ciclomotore sarebbe più complicata da decidere in Sicilia piuttosto che in Lombardia è smentita dai fatti: un procedimento per un medesimo reato comporta lo stesso dispendio di risorse.

Per assicurare giustizia a tutti, a procedure immutate, occorre un carico di lavoro adeguato per ogni magistrato. In sintesi, il numero fisso mira ad "arruolare" un numero di magistrati sufficiente a permettere che tutti coloro che si rivolgono ai tribunali possano ottenere rapidamente una risposta giudiziaria completa, professionale e ineccepibile. Lasciare al singolo dirigente, con ratifica



assembleare o meno, stabilire quale carico debba essere lavorato in quel particolare anno, senza parametri fissi (art. 37 l. 111/'11), significa semplicemente affrontare in modo velleitario e improvvisato un problema che deve invece trovare una risposta fissa e strutturale.

Sapere quanto lavoro ogni singolo giudice può smaltire, significa, nell'ordine, poter programmare - anche in sede politica - quanti cancellieri occorrono, quante aule, quanti tribunali e via discorrendo.

Ignorare tale dato, significa, di fatto, organizzare al buio il lavoro dell'intero corpo giudiziario.



PENALE

SI È IMBOCCATA DAVVERO LA STRADA GIUSTA?

Da tempo il nostro Paese vive una deriva – che pare inarrestabile – di una corruzione ormai diventata capillare, quasi regolata e scritta nell'uso delle risorse pubbliche, in un contesto in cui con costante frequenza appaiono intrecciarsi le attività politiche con quelle criminali.

Ai ricorrenti proclami di impegni riformatori volti ad arginare questa deriva sono seguiti interventi legislativi che hanno inciso sulla struttura stessa dei reati contro la pubblica amministrazione e sul relativo apparato sanzionatorio.

Spesso – però – tali interventi sono apparsi più il frutto di una contingente “politica degli annunci” che il risultato di un’approfondita riflessione sulle cause del fenomeno corruttivo e sulle modalità più idonee per prevenirlo, disincentivarlo e combatterlo.

Il susseguirsi poi di significative modifiche normative nelle fattispecie criminali determina anche l'impossibilità dello stabilizzarsi di interpretazioni giurisprudenziali che portino ad una prevedibilità delle decisioni, così come la perdurante mancanza di seri interventi di sistema sull'istituto della prescrizione continua a rendere non effettive le sanzioni e quindi scarso se non nullo l'effetto deterrente delle norme. Occorre pertanto che anche la magistratura, forte dell'esperienza “sul campo”, si dia carico di intraprendere un'analisi puntuale che abbia ad oggetto non solo le specifiche problematiche ermeneutiche delle nuove norme ma anche il sottostante disegno complessivo di politica del diritto, al fine di evidenziare eventuali limiti e criticità cui spetta al legislatore porre rimedio introducendo anche significative modifiche all'approccio processuale a questi reati.

In questa direzione vuole muoversi l'analisi di Paolo Ielo, pubblico ministero da sempre impegnato in prima linea nel contrasto alla corruzione.

Alessandra Galli

Comitato di redazione

Componente del CDC dell'ANM



QUESTIONE CORRUZIONE E DINTORNI*

Paolo Ielo

Sostituto procuratore a Roma

L'ESPERIENZA DEGLI ANNI '90 E L'INIZIO DEL MILLENNIO

Il corso degli anni '90, sul piano dell'esperienza giudiziaria, è stato segnato dai grandi processi di mafia e da quelli relativi a fatti di corruzione. L'imporsi di un nuovo modello processuale e in esso la diversa fisionomia dell'organo dell'accusa, una diversa cultura investigativa attenta alla modernità, ai saperi laterali alla scienza strettamente giuridica, che scopre l'utilizzazione di norme sanzionatorie *quasi silenti* nell'ordinamento – quali l'illecito finanziamento ai partiti – che valorizza le connessioni tra fatti corruttivi e fattispecie confinate fino a quel momento in recinti da iniziati – quali il delitto di false comunicazioni sociali e la frode fiscale – l'eliminazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere sono alcune delle *ragioni interne* che consentono indagini e processi su fatti corruttivi in una misura fino a quel momento ignota nell'esperienza giudiziaria italiana. Indagini e processi che evidenziano l'esistenza della *questione corruzione*, specialmente legata sul versante istituzionale al finanziamento della politica e sul versante imprenditoriale al tema della trasparenza contabile e finanziaria.

Totale assenza di interventi istituzionali durante tangentopoli

All'inizio di quel periodo che si è definito tangentopoli, con specifico riguardo all'esperienza giudiziaria che si andava delineando, due questioni sono al centro del dibattito: la necessità di processi dove verificare le ipotesi d'accusa; l'uso della custodia cautelare in carcere, ritenuto, negli accenti più critici, strumentale all'ottenimento di confessioni. In una fase più avanzata, quando i processi si celebrano, e si concludono prevalentemente con condanne, al primo tema si sostituisce quello della riforma di alcuni aspetti del processo penale, e segnatamente della modalità di acquisizione della prova in dibattimento (modifica dell'art. 513 c.p.p., rogatorie), e si aggiunge l'ulteriore questione dello strabismo politico che, secondo alcuni osservatori critici, assume l'azione giudiziaria.

Non è certo questa la sede per trattare tali profili, sui quali davvero molto vi sarebbe da dire, ciò che occorre rimarcare è che di tutte le questioni poste nessuna si fa carico del *problema criminale* che le indagini e i processi evidenziano: l'esistenza di una corruzione diffusa e impunita, così come diffusi e impuniti sono i reati satellite che ad essa si accompagnano.

Nel corso degli anni '90 si registra la totale assenza di interventi istituzionali, normativi o organizzativi, che si pongano il problema della prevenzione della corruzione o quello dell'adeguatezza dei profili repressivi, anche con riguardo agli strumenti investigativi utilizzabili.

Ma vi è di più.

Sul versante repressivo, verso la fine degli anni '90 viene modificato il reato d'abuso d'ufficio – depotenziato quanto a limiti edittali e reso molto più complesso quanto a elementi costitutivi – classico reato-satellite della corruzione; agli inizi del 2000 viene trasformata la frode fiscale, strumento privilegiato utilizzato per la creazione di disponibilità extracontabili, da reato di pericolo a reato di danno, con conseguente maggiore difficoltà di prova e sanzione; nel 2002 viene sterilizzato il reato di false comunicazioni sociali, ridotto a reato bagatellare.

Unico segno normativo distonico rispetto al *trend* indicato è l'introduzione, obbligata da convenzioni

internazionali, della responsabilità degli enti, strumento che sanziona, nel caso di commissione di reati nell'interesse di soggetti metaindividuali privati, l'assenza di un'adeguata prevenzione.

LA QUESTIONE CORRUZIONE: DAL NUMERO INDICIBILE DI INIZIO SECOLO AL MANTRA DEI NOSTRI GIORNI

L'inizio del millennio è caratterizzato nel dibattito, istituzionale e non solo, dall'eclisse della *questione corruzione*, simile, in tale periodo, al *numero indicibile* dei pitagorici, quasi che non affrontarla fosse un modo per eliminarla. Miope illusione: il fenomeno criminale, fiume carsico *sui generis*, s'inabissa, per poi emergere prepotentemente con forme di manifestazione impensabili verso la fine del decennio.

Da qualche anno accade esattamente il contrario: il dibattito registra quotidiani interventi sul tema, vengono sciorinati numeri, elaborate statistiche, prodotti sondaggi, con l'inevitabile corollario di chi invoca sanzioni draconiane.

Il rischio di tale messe di informazioni è quello classico connesso alla nebbia informativa: incapacità di cogliere il nocciolo delle questioni, con un effetto uguale e contrario a quello denunciato, ossia l'illusione, fallace pur'essa, che parlar continuamente della *questione corruzione* sia un modo per eliminarla.

LA QUESTIONE CORRUZIONE: IL VOLTO DELLA PREVENZIONE

È la l. 190/12 a segnare un'inversione di tendenza, intervenendo in modo significativo attraverso l'elaborazione di un sistema di prevenzione, trapiantando, non senza criticità, moduli previsti in materia di responsabilità degli enti. La previsione di piani di prevenzione della corruzione, con

contenuti di *risk assessment* e *risk management* di reale efficacia, l'individuazione di un funzionario Responsabile Anticorruzione costituiscono alcuni dei tratti più significativi del volto attuale della prevenzione in materia.

Un'inversione di tendenza rafforzata dall'ampliamento dei poteri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, da ultimo definiti con la l. 114/2014, dotata delle competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici, prima appartenenti all'AVCP.

Occorre tuttavia osservare che un'efficace prevenzione è possibile solo se si modificano alcune condizioni di sistema che fungono da *incubatrice* ai sistemi corruttivi: l'iperegolazione e l'implementazione del quadro normativo in forme alluvionali, che producono l'opacità del sistema delle regole, e il suo contrario, costituito dall'assenza di regole.

Un quadro normativo chiaro e stabile è una delle condizioni di sistema che creano anticorpi alla corruzione, poiché a tutti gli operatori è chiaro ciò che è consentito e ciò che è vietato e vi è poco spazio per la mediazione dei professionisti della complicazione o per quella dei professionisti dell'eccezione. Esattamente il contrario di ciò che è accaduto in alcune delle aree di regolazione di maggior significato per l'*agere* pubblico: secondo quanto riferiscono riviste specializzate di settore, il codice dei contratti (d.lgs. n. 163 del 2006) è stato modificato 45 volte in sette anni; la legge sul procedimento amministrativo (7 agosto 1990 n. 241) è stata modificata 29 volte in 23 anni; il TU edilizia (dpr 380 del 2001) è stato modificato 21 volte in 12 anni; il testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) è stato modificato 64 volte in 13 anni.

Per converso, vi sono alcune aree nelle quali si realizzano condizioni di totale assenza di regole, attraverso l'anomia di sistema ovvero attraverso meccanismi che consentono la fuga da sistemi regolati. L'assenza di regole organiche di sistema si ha nel settore del *lobbying* istituzionale.

Se, per citare Bobbio, la democrazia è un mercato

di interessi in conflitto nel quale è necessaria la pratica del compromesso, nessun dubbio può essere avanzato circa la legittimità di quelle attività per mezzo delle quali i rappresentanti dei gruppi di interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori i desideri dei loro gruppi, così come del resto la stessa Corte Costituzionale ha ritenuto (sentenza 379/2004) evidenziando l'arricchimento che tale attività porta ai processi decisionali pubblici.

L'assenza di una disciplina organica del settore – dal 1983 ad oggi si registrano circa 30 tentativi di regolamentazione del *lobbying* – crea tuttavia un formidabile ambiente di coltura di germi corruttivi, dove il faccendiere, che svolge essenzialmente un servizio di mediazione corruttiva tra il privato e il decisore pubblico, si confonde con il lobbista e dove difetta totalmente il requisito della trasparenza, potente antidoto contro i veleni corruttivi.

Una condizione di anomia si determina anche in settori oggetto di specifica normazione, nei quali si ha una *fuga dalle regole*, non di rado in nome dell'emergenza, vera o presunta, come nel caso delle leggi che derogano a obblighi e procedure sui contratti pubblici e che l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato essere terreno assai fertile per il germogliare di fatti corruttivi.

LA QUESTIONE CORRUZIONE: IL VOLTO DELLA REPRESSIONE

I caratteri del quadro sanzionatorio si sono sensibilmente modificati a seguito della legge 190/12, che, pur non prevedendo una riforma strutturale dei reati contro la Pubblica Amministrazione, interviene con incisività nel settore. Viene, anzitutto, ridisegnata l'architettura dei reati di corruzione, rendendo l'art. 318 c.p. l'archetipo dei reati corruttivi, conferendo esplicito riconoscimento normativo alla figura della corruzione da asservimento, aumentando sensibilmente i limiti edittali previsti per tali reati.

Viene, altresì, delimitata l'ipotesi di concussione in senso stretto, escludendovi, tra i soggetti attivi, la figura dell'incaricato di pubblico servizio e resecando l'ipotesi di concussione per induzione, per la quale è prevista una nuova cornice giuridica, l'art. 319 *quater* c.p., l'induzione indebita a dare o promettere utilità, in relazione alla quale viene prevista la punibilità del privato.

Viene, infine, introdotta l'ipotesi del traffico d'influenze all'art. 346 *bis* c.p., prevedendo una copertura penalistica per condotte certamente lesive dei beni dell'imparzialità e della trasparenza dell'agire pubblico.

Un intervento riformatore, apprezzabile nei suoi intenti e in alcuni risultati conseguiti, che tuttavia su un versante lascia inalterate talune criticità, su un altro versante ne produce di nuove.

Permangono il problema di un'eccessiva frammentazione delle figure di reato e quello di una concezione *mercantilistica* della corruzione, che richiede l'esistenza di un sinallagma corruttivo pure in presenza di solide prove di erogazione di utilità, così come rimane il problema di una più puntuale definizione delle qualifiche pubblicistiche.

Nuovi aspetti di criticità sono legati alla nuova figura dell'induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 *quater* c.p.), che crea più problemi di quanti non ne risolva, così come non sembra aderente alla realtà l'esclusione dell'incaricato di pubblico servizio dal novero dei soggetti attivi del

reato di concussione (art. 317 c.p.).

Recentemente, a fronte del riproporsi della *questione corruzione* nell'esperienza giudiziaria, sono state indicate come possibili soluzioni l'inasprimento sanzionatorio e forti limitazioni alla possibilità di accesso al patteggiamento.

Un simile approccio, apprezzabile nei suoi intenti, non è condivisibile in tutti i suoi aspetti.

L'effettività del profilo repressivo si ottiene non tanto – non solo e non soprattutto, se si vuole – attraverso l'inasprimento dei profili sanzionatori, quanto piuttosto adeguando strumenti investigativi e possibilità di itinerari processuali alle specificità dei reati di corruzione. Reati fondati su un patto di solidarietà tra i loro autori, garantito da un convergente interesse al silenzio, che costituisce il più solido ostacolo all'accertamento degli illeciti e che deve essere inciso per ambire a una ragionevole effettività dell'approccio repressivo.

In questo senso, utilità certa deriverebbe dalla valorizzazione di quegli

Occorre valorizzare strumenti investigativi capaci di aggirare il patto tra corruttore e corrotto



strumenti investigativi che consentano di aggirare il patto di illecita solidarietà tra corruttore e corrotto.

Anzitutto le intercettazioni telefoniche e ambientali, che potrebbero essere consentite negli stessi casi e con le stesse forme di quelle previste in materia di criminalità organizzata – che agevolerebbero l'accertamento dei fatti a prescindere dalla rottura della solidarietà tra gli autori del reato di corruzione – e delle quali occorrerebbe consentire l'utilizzazione probatoria in tutti i casi di procedimenti per corruzione, anche ove generate in procedimenti diversi, ciò che oggi non è consentito. Ancora utilità certa deriverebbe dalla previsione di speciali attenuanti per chi collabora nella ricostruzione dei fatti, strumento idoneo a trasformare la convergenza in conflitto di interessi, con la possibilità, in un quadro sanzionatorio inasprito, di un più facile accesso al rito del patteggiamento. Infine utilità certa

deriverebbe dalla possibilità di effettuare operazioni sotto copertura: l'*undercover*, istituzionalmente estraneo al patto di solidarietà corruttiva, sarebbe un formidabile strumento per aggirarlo al fine dell'accertamento dei fatti.

Discorso a parte merita il tema della prescrizione, istituto che incide in questo settore nel senso dell'ineffettività del profilo repressivo più di quanto non incida in via generale per il sistema penale. I reati di corruzione sono ad elevatissima *cifra nera*, costituita dalla differenza tra i reati commessi e i reati denunciati, la cui caratteristica è costituita dal fatto che essi vengono scoperti, con conseguente inizio delle

indagini, molto tempo dopo la loro commissione, quando una parte non esigua del tempo necessario per la prescrizione è già stata consumata. Sono reati molto complessi da accertare, che non di rado, soprattutto per la ricostruzione dei flussi finanziari illegali che implicano rogatorie all'estero, richiedono tempi lunghi e processi faticosi.

Por mano alla questione, magari utilizzando soluzioni già presenti nel sistema – come quella del processo di accertamento della responsabilità degli enti, dove la prescrizione è bloccata dall'atto di inizio del processo – sembra indifferibile.

Per concludere, sia consentito il racconto di un breve episodio consumato tra i banchi di un'aula d'udienza, in un sonnacchioso pomeriggio nelle more della decisione di una questione processuale, quando un imputato di reati di corruzione di quelli che si definirebbero eccellenti, non più giovane, mi si è avvicinato e con finta bonomia mista a compiacimento mi ha detto parole che ricordo, quasi testualmente:

«Dottore, a prescindere dal fatto che io conosco un sacco di gente, se anche lei ottiene la condanna nel primo grado di giudizio vi è sempre il secondo grado; se anche il secondo grado conferma, c'è sempre la Cassazione; e se nel frattempo il reato non si prescrive, io avrò già abbondantemente superato i settanta anni e non andrò mai in prigione...».

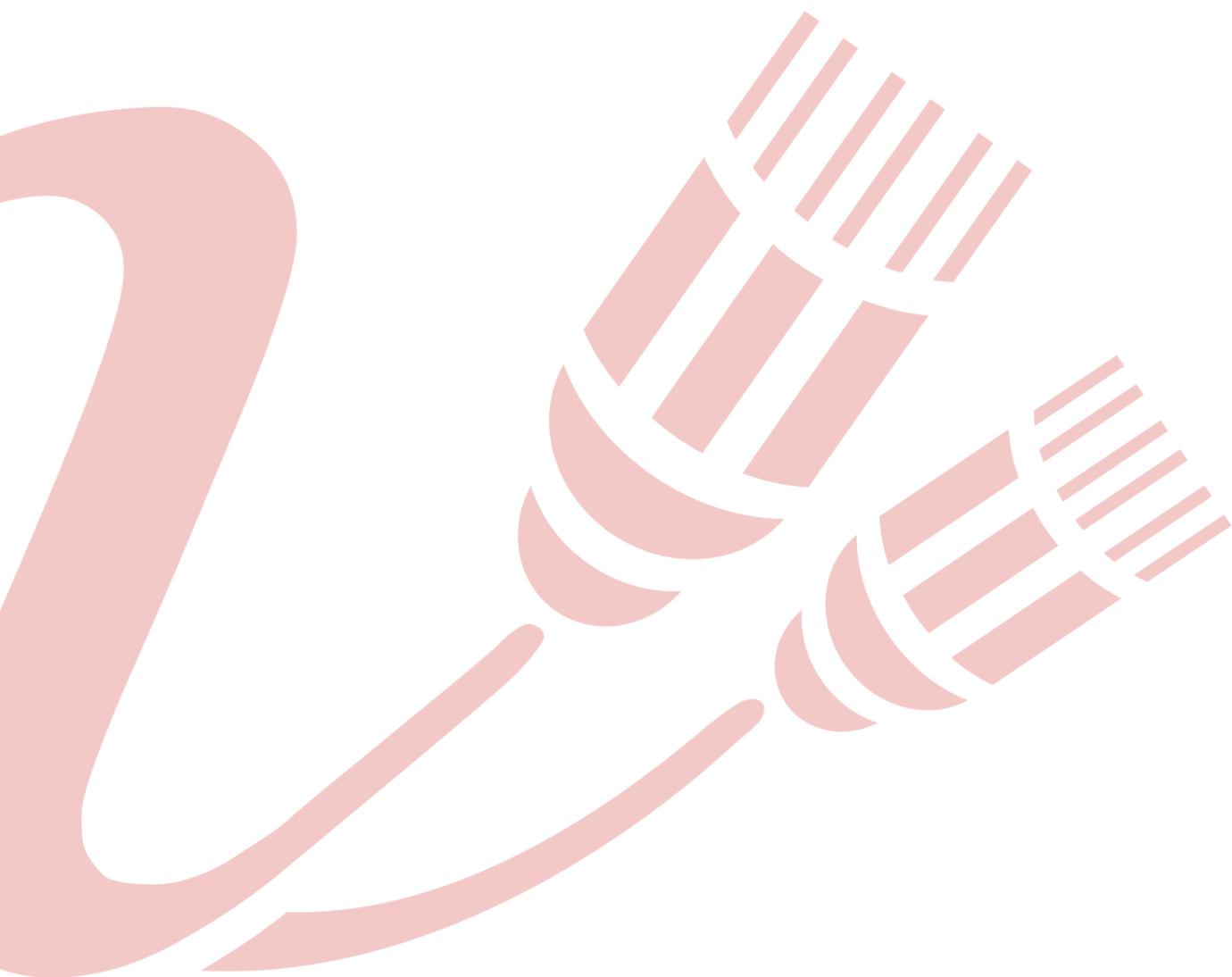
**L'articolo è stato consegnato dall'autore prima dell'approvazione della legge 27 maggio 2015 n. 69*

È indifferibile un intervento sulla prescrizione



IL 5 FEBBRAIO 2015 È STATA FIRMATA DA MIUR, ANM, ANAC E DNA LA CARTA D'INTENTI PER L'EDUCAZIONE ALLA LEGALITÀ





CIVILE

PROCESSO CIVILE TELEMATICO TRA CRITICITÀ E PROVE DI DIALOGO

Per processo civile telematico si intende un sistema complesso in cui interagiscono innovazione tecnologica a livello strutturale e innovazione normativa a livello ordinamentale; innovazioni che devono imprescindibilmente armonizzarsi e tendere al miglioramento dell'efficienza e alla modernizzazione della giustizia.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella recente deliberazione del 6 maggio 2015, ha dato atto che "l'introduzione delle tecnologie dell'informatica nel processo civile rappresenta un innegabile elemento di modernizzazione del sistema giudiziario"; pure evidenziando, però, che la massiva introduzione di nuove tecnologie nel processo civile ha reso il quotidiano esercizio della giurisdizione strettamente dipendente dal funzionamento e dalla funzionalità dell'infrastruttura tecnologica; e, a seguito della diffusione di un questionario ragionato somministrato a tutti gli uffici coinvolti, ha concluso che "in definitiva, sebbene la scelta di fondo sia condivisibile e, nel quadro della complessiva riduzione delle risorse (grazie anche alla grande disponibilità mostrata dai magistrati, dal personale amministrativo e dagli ordini professionali) i risultati ottenuti siano complessivamente positivi, la risposta proveniente dagli uffici giudiziari è che il sistema richiede notevoli aggiustamenti oltre che interventi di carattere normativo e di generale risistemazione".

Ha quindi deliberato di invitare il Ministro della Giustizia a provvedere in ordine all'urgente risoluzione delle criticità del processo civile telematico e, in particolare, "ad incrementare le risorse impiegate nell'intero sistema di funzionamento e supporto al processo civile telematico, con particolare riferimento al miglioramento delle forniture di hardware, alla compiuta evoluzione dei sistemi software e degli applicativi, al rafforzamento delle infrastrutture e delle reti, all'incremento dei livelli di assistenza; a provvedere ad assumere le iniziative necessarie all'adeguamento delle norme primarie e secondarie per rendere efficace e funzionale il processo civile telematico; a preservare, attraverso le necessarie dotazioni, le condizioni di salute dei magistrati e del personale impegnato nel funzionamento del processo civile telematico; a procedere all'assunzione di personale amministrativo qualificato per le mansioni che il nuovo processo telematico richiede, sia per l'assistenza del giudice che per le incombenze tecniche".

Le criticità del PCT, di cui anche l'organo di autogoverno ha preso recentemente atto, impongono quindi una permanente attenzione dell'ANM agli sviluppi del nuovo sistema, nonché una costante forma di collaborazione con la compagine governativa, riservando la massima attenzione alle esigenze della magistratura, oltre che dell'utenza. In tale spirito, invero, l'ANM partecipa a un Tavolo tecnico permanente sul PCT istituito presso il Ministero della Giustizia.

Inoltre, a conclusione della giornata di riflessione ad un anno dell'obbligatorietà del PCT per il processo di primo grado tenuta il 20 giugno 2015 a Napoli, l'ANM ha indirizzato una lettera aperta al Ministro della Giustizia, in cui si è fatta presente la necessità di «elaborare un progressivo piano progettuale, che delinei in maniera chiara una scansione temporale per portare a regime il processo telematico, con veri e propri stati di avanzamento, che affrontino progressivamente il problema tecnologico, organizzativo e normativo».

Stupisce dunque che, con il decreto legge n. 83/2015 emanato lo scorso 27 giugno 2015, sia stata introdotta nel complesso e stratificato panorama normativo del PCT la disposizione per cui: «nell'ambito dei procedimenti civili, contenziosi e di volontaria giurisdizione innanzi ai Tribunali e, a decorrere dal 30 giugno 2015, innanzi alle Corti d'Appello è sempre ammesso il deposito telematico dell'atto introduttivo o del primo atto difensivo e dei documenti che si offrono in comunicazione, da parte del difensore o del dipendente di cui si avvale la pubblica amministrazione per stare in giudizio personalmente, nel rispetto della normativa anch'è regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. In tal caso il deposito si perfeziona esclusivamente con tali modalità».

Si ricorda, invero, che per il processo di primo grado, così come per quello di appello, l'obbligatorietà ha riguardato, in una prima fase, soltanto il deposito in via telematica degli atti "endoprocessuali", con esclusione degli atti introduttivi.

Il provvedimento normativo si pone dunque in controtendenza con le esigenze sopra rappresentate, comportando innegabilmente un ampliamento dell'ambito del PCT al di fuori di quella scansione temporale la cui necessità è stata evidenziata e richiesta dall'ANM. Il problema si pone in particolar modo per la realtà delle Corti d'Appello, in cui l'obbligatorietà del PCT, al momento dell'emanazione del decreto, non era ancora neppure entrata in vigore. In conclusione, l'ottica dell'Associazione Nazionale Magistrati non può che essere quella di ribadire l'impegno nel perseguire le richieste inoltrate al Governo, auspicando l'effettiva realizzazione di quel dialogo condiviso, più che mai necessario per il soddisfacente funzionamento del sistema.

Loredana Micciché
Comitato di redazione
Componente del CDC dell'ANM

PROCESSO CIVILE TELEMATICO: A UN ANNO DALLA RIFORMA

Lorena Canaparo

Presidente di sezione civile del Tribunale di Savona

Quando si parla di PCT si fa riferimento a un complesso di attività – disciplinate normativamente a diversi livelli – e alla loro attuazione tecnica. Queste attività riguardano il lavoro dell'avvocato, quello del giudice e delle cancellerie e, necessariamente, costringono ciascun operatore a considerare il proprio agire come una parte di un insieme più articolato. L'analisi dei problemi e la ricerca delle soluzioni comporta inevitabilmente uno sforzo di comprensione reciproca. La collaborazione diventa essenziale per la risoluzione dei problemi, anche attraverso modifiche e adattamenti dell'organizzazione del lavoro di una "categoria". L'obiettivo è l'individuazione della soluzione che produca un'efficienza a cascata atta a migliorare la qualità del servizio reso.

La logica di fondo che ispira il PCT è quella secondo cui il lavoro di ciascun operatore possa essere recuperato e utilizzato a vantaggio degli altri. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, al vantaggio e al risparmio di risorse che deriva dalla verbalizzazione tramite *consolle* che comporta, a seguito dello scarico dell'evento da parte della cancelleria (che viene così sgravata dall'onere di scannerizzazione e di preparazione delle copie), la visibilità dell'atto per l'avvocato (e la possibilità di estrarne copia) direttamente dal proprio ufficio. In questa prospettiva ogni discorso sull'efficienza

Il lavoro di ogni operatore può essere utilizzato a vantaggio degli altri

non può restare circoscritto a una categoria. In relazione ai giudici va rilevato che gli interventi normativi che hanno interessato il processo civile (dal regime delle preclusioni alla motivazione sintetica delle sentenze, dalla costituzionalizzazione della "ragionevole durata" del processo alla legge Pinto e al calendario per il processo) hanno sicuramente tracciato la figura del giudice come impegnato, oltre che a rendere una decisione il più possibile corretta e argomentata, a preoccuparsi anche dell'efficienza. Le valutazioni di professionalità a cui i magistrati sono costantemente soggetti (solo quelle ordinarie sono sette nell'arco della vita professionale) richiedono al dirigente dell'ufficio di riferire circa la professionalità del singolo con riferimento alla

gestione del proprio ruolo e alla durata media dei processi. In relazione al personale amministrativo lo sforzo richiesto, oltre a quello di una capillare e intensa acquisizione delle necessarie competenze informatiche, è la veicolazione delle risorse liberate a favore dell'ufficio del giudice. Dal lato dell'avvocatura non può non rilevarsi che sia esperienza comune quella secondo cui se il processo venga introdotto con un atto chiaro\ completo\sintetico, questo dato si ripercuota sul lavoro degli altri protagonisti, agevolando l'attività difensiva, quella istruttoria e quella decisoria e

- » necessità di miglior coordinamento normativo tra PCT e norme processuali;
- » necessità di sviluppo *consolle* cancelliere (per consentire di firmare digitalmente i processi verbali redatti ai sensi dell'art 130 c.p.c.);
- » necessità di sviluppo *consolle* pm (per consentire la necessaria interlocuzione nei settori: fallimentare, volontaria giurisdizione, stato delle persone).

Va, infine, affrontato il nodale problema con cui devono fare i conti giudici e avvocati (ma soprattutto i giudici) chiamati a utilizzare il PCT e,

risolvendosi in un'efficienza a cascata.

Vantaggi innegabili apportati dal PCT al lavoro del giudice sono la possibilità di avere in ogni momento il polso del proprio ruolo e di lavorare altrove; attraverso il collegamento internet e con un lettore di *smart card* è possibile lavorare con *consolle* da casa.

I principali problemi concreti rilevati e a tutt'oggi in gran parte non risolti sono:

- » rete lentissima in ufficio;
- » difficoltà di collegamento da casa;
- » dotazione *hardware* piuttosto obsoleta;
- » server e reti informatiche ancora inadeguate;
- » necessità di assistenza informatica *on line* in tempo reale;
- » necessità di assistenza informatica *in loco*;

IL PCT STA CAMBIANDO IL MODO IN CUI IL GIUDICE SI AVVICINA AGLI ATTI

cioè, quello della lettura degli atti e dei documenti. Si tratta di un problema centrale, che non può essere paragonato a quelli che l'informatizzazione degli uffici e dei servizi ha posto sino ad oggi. Centrale perché il computer nasce per scrivere, per organizzare, per elaborare, ma non per leggere o, per lo meno, non per leggere i testi su cui noi lavoriamo. Il lavoro del giudice oggi si svolge sulla carta; è guardando e studiando la carta che il

giudice elabora il suo pensiero (ed è così anche per l'avvocato); poi il frutto dell'elaborazione viene direttamente scritto su pc usando un elaboratore testi (che è nato per scrivere e che tutti noi siamo da tempo abituati a utilizzare con profitto). Non è soltanto la mole dell'atto a creare difficoltà, ma è l'impossibilità (almeno per il momento) per il giudice di consultare l'atto e il documento telematico nel modo in cui legge gli atti e i documenti di carta (contemporaneamente aperti e sparpagliati sulla scrivania). Allo stato, quindi, non è pensabile rinunciare ad avere copie cartacee degli atti e dei documenti. In una visione prospettica penso che occorra percorrere la strada che porti alla standardizzazione degli atti. Un atto redatto in modo da essere poco intellegibile, se non addirittura incompatibile rispetto a come verrà "visto" e "letto" dal giudice, risulta poco efficace. In questa prospettiva bisogna rendersi conto che l'avvento del PCT sta cambiando il modo in cui il giudice si avvicina agli atti (e anche ai documenti). Perché "li vede" in modo diverso; attraverso strumenti (il computer, i *software*) che, in prospettiva, porteranno efficienza in termini di reperimento delle informazioni e individuazione delle questioni, ma, per il momento, a fronte di atti redatti in modo "tradizionale", complicano (e non di poco) il lavoro del giudice.



IL PROCESSO CIVILE TELEMATICO A CHE PUNTO SIAMO?

Antonella Dell'Orfano

Giudice del Tribunale di Roma

Il processo civile telematico, ovvero la digitalizzazione del processo civile per consentire a tutte le parti del sistema giudiziario civile la produzione, il deposito, la notifica e la consultazione attraverso strumenti telematici dei documenti giudiziari in formato elettronico, anche se realizzato attualmente solo per alcuni gradi di giudizio, si inserisce appieno nel dibattito moderno sul funzionamento della giustizia, avendo come sicuro obiettivo, mediante l'utilizzo della tecnologia, quello di assicurare un miglioramento della qualità e dell'efficienza della giustizia, nonché della certezza del diritto con una riduzione dei costi

e dei tempi di durata dei procedimenti.

Il nuovo formalismo processuale non ha avuto come scopo quindi la creazione di nuove forme di tutela giurisdizionale, ma soltanto la regolamentazione della forma degli atti processuali e delle modalità di accesso al sistema informatico civile.

È riscontrabile allora innanzitutto un indiscutibile risparmio economico per l'Amministrazione determinato dall'invio, da parte degli uffici giudiziari italiani, di comunicazioni telematiche a mezzo posta elettronica certificata, con l'abolizione di quelle cartacee.

fogli o parti di essi, o che inchiostri non indelebili si scoloriscano, facilità di manomissione o alterazione dolosa dei supporti cartacei e dei loro contenuti, casi non esattamente rari e che hanno un impatto estremamente negativo, oltre che sui tempi del processo, anche sulla sua stessa regolarità.

Non va poi sottovalutata l'ingente diminuzione dei costi dell'approvvigionamento di carta e dell'archiviazione della stessa, in quanto la conservazione di migliaia di fascicoli e di centinaia di registri, formati ogni anno in ciascun tribunale, richiede investimenti notevoli per lo spazio necessario alla loro conservazione.

Come è stato opportunamente osservato, il dominio del "cartaceo" condiziona infatti anche la qualità del lavoro svolto all'interno dei tribunali, che si traduce in una continua manipolazione e movimentazione di carte, deprimendo sostanzialmente la qualità dell'apporto del personale interno, che ben altri contributi di intelligenza e competenza potrebbe offrire.

Se da una parte si è trattato dunque certamente di un grande passo avanti per l'efficienza del sistema giustizia e per tutti i suoi protagonisti, le attuali esperienze dimostrano, tuttavia, che vi sono ancora numerosi ostacoli in termini di piena efficienza del processo civile telematico.

(magistrati, cancellerie) non risultando del tutto isolati i casi di malfunzionamento o interruzione del sistema.

Continui impedimenti per la piena realizzazione del processo telematico derivano altresì, per quanto concerne gli uffici giudiziari, dal mancato completamento della fornitura dei necessari strumenti di lavoro per magistrati e cancellieri (con schermi di dimensioni adatte all'agevole lettura degli atti a video, stampanti ad alta velocità per la necessaria stampa degli atti e documenti di causa più corposi in funzione del loro studio da parte dei magistrati, postazioni ergonomiche, scanner di ultima generazione per l'acquisizione nei sistemi informatici dei documenti cartacei, computer con memoria e processori adeguati per una rapida accettazione degli atti da parte degli uffici).

Ci sono ancora numerosi ostacoli alla piena efficienza del PCT

IL DOMINIO DEL CARTACEO CONDIZIONA LA QUALITÀ DEL LAVORO SVOLTO NEI TRIBUNALI



È innegabile, inoltre, che lo sviluppo del processo telematico ponga rimedio a tutti i problemi derivanti da deperibilità della carta, possibilità di smarrimento di singoli atti o fascicoli, eventualità che si deteriorino

In primo luogo permangono difficoltà di gestione delle procedure telematiche per l'invio e l'accettazione degli atti giudiziari, da parte sia degli utenti esterni (avvocati), che interni



Manca un'adeguata formazione di tutte le parti coinvolte

Difficoltà non trascurabili derivano poi dal mancato coordinamento tra le regole del codice di rito e la nuova normativa sul processo civile telematico e, in particolare, dalla mancata riforma delle regole che disciplinano il processo poiché il sistema telematico e il suo utilizzo non possono riprodurre semplicemente i formalismi delle diverse procedure codicisticamente previste.

Nelle aule di giustizia, ad esempio, ci si interroga infatti ormai quotidianamente circa le sorti di atti telematici non recapitati, risultando estremamente complicato, per difficile comprensibilità dei messaggi di errore di risposta e per carenze degli applicativi a disposizione dei magistrati, verificare la causa del mancato esito positivo delle comunicazioni telematiche da parte degli uffici o del deposito degli atti da parte degli utenti esterni al fine di provvedere, ad esempio, alla rimessione in termini della parte incorsa incolpevolmente in decadenze.

Parimenti non si rinvengono soluzioni unitarie circa le conseguenze processuali degli errori di deposito con modalità o in formato non consentite, con soluzioni applicative che spesso divergono da un ufficio giudiziario a un altro.

L'applicazione delle regole del processo civile telematico non può però dipendere da orientamenti differenti da tribunale a tribunale, ma richiede strumenti normativi generali, che possano uniformare le prassi su tutto il territorio nazionale. È anche vero però che le cause di tali problemi derivano, spesso, dalla mancanza di un'adeguata formazione mirata di tutte le varie parti coinvolte nel processo, essendo tuttora più che frequenti gli errori tecnici da parte dei c.d. utenti esterni (avvocati, consulenti tecnici, curatori fallimentari etc.) nell'utilizzo del processo telematico, il che richiede un costante impegno, da parte di tutti, per il corretto utilizzo delle modalità di formazione degli atti telematici.

Profilo comune, sia a utenti interni (magistrati e cancellerie) che esterni, sono comunque le difficoltà riscontrate nell'utilizzo del *software* per la creazione degli atti telematici e per la loro accettazione in via telematica.

Sono, infatti, ancora numerose le lacune e le imperfezioni che presentano gli applicativi, il che richiederebbe, per quanto concerne magistrati e cancellerie, un'adeguata organizzazione di mezzi e persone che possa aiutare i giudici e i cancellieri nel loro quotidiano lavoro "telematico", laddove siano necessarie cognizioni tecniche, e che presidi lo scambio degli atti, gestendo tutti gli aspetti problematici e fornendo loro tempestiva soluzione, ma ciò non è stato ancora pienamente assicurato.

Non è stato reso del tutto funzionante neppure il sistema di archiviazione dei provvedimenti giudiziari emessi in via telematica, destinato a conservare e ordinare la giurisprudenza con motori di ricerca che dovrebbero consentire di consultare agevolmente anche lo studio dei precedenti; non può essere trascurato, però, che uno degli scopi principali del processo telematico è proprio quello di rendere immediatamente disponibile un patrimonio di informazioni, costituito non solo da atti processuali ma anche da provvedimenti giudiziari, potenziandone il valore, per la più ampia possibilità di elaborarle e trattarle.

Per concludere, quindi, in funzione della piena attuazione delle regole del processo civile

telematico non sono sufficienti, allo stato attuale, la diffusione della cultura telematica, già molto affermata presso gli operatori della giustizia, e la ferma volontà, ampiamente manifestata da parte di questi ultimi, di migliorare la qualità del servizio giudiziario; occorre, infatti, anche una profonda riorganizzazione degli uffici giudiziari italiani, non disgiunta da adeguati investimenti, allo scopo di dare loro gli strumenti per un concreto e fruttuoso utilizzo del processo civile telematico.

E la ragione, come osservava Chiovenda nel lontano 1924, è che «se una riforma è veramente buona essa trova in se stessa la forza necessaria per vincere ogni resistenza».

IL PROCESSO TELEMATICO LE REALTÀ DELLE CORTI D'APPELLO

Fabio Eligio Anzilotti Nitto de' Rossi

Magistrato di riferimento locale presso la sezione lavoro della Corte d'Appello di Roma

Il processo telematico presso le Corti d'Appello sta lentamente prendendo piede, seppure tra mille difficoltà, prodotte anzitutto dalla scarsità di mezzi finanziari e di personale concessi dal Ministero della Giustizia.

La piena attuazione del PCT richiederebbe ulteriori e cospicui investimenti per lo sviluppo e l'implementazione del *software* ed anche l'assegnazione di un maggior numero di operatori specializzati al processo telematico.

Per fare un esempio, nella cancelleria di un collegio della Corte d'Appello di Roma, ove presto servizio (corrispondente a una sezione), c'è una sola funzionaria addetta ai depositi telematici e in caso di sua assenza per malattia breve l'accettazione dei depositi subisce ritardo.

Si registra ancora, in alcuni uffici, il fenomeno dello scarso utilizzo del programma *consolle* da parte di consiglieri addetti.

Detto fenomeno discende principalmente, a mio parere, dalla struttura stessa del programma, il quale, seppure ricco di idee innovative e di soluzioni all'avanguardia, non è attualmente del tutto affidabile (basti pensare alle numerose correzioni che si sono dovute apportare per porre rimedio a disfunzioni e alle recenti vicende verificatesi nel periodo dal 2 all'8 aprile 2015 nel distretto di Roma); l'interfaccia di *consolle* non è affatto intuitiva e ciò rende estremamente difficoltoso il suo utilizzo per un principiante: basti pensare che la tendina dei menu parte dal basso verso l'alto, al contrario degli altri sistemi operativi e *software* esistenti, su piattaforma *Windows* e non.

Le difficoltà sono aumentate dalla circostanza che il programma è stato *inizialmente pensato e ideato per il giudice di primo grado* e solo successivamente è stato adattato per le funzioni collegiali di appello, con le ovvie e immaginabili conseguenze. Comunque è previsto nel prossimo futuro il rilascio della *consolle* progettata appositamente per l'appello.

La *consolle* è altresì un programma che risente moltissimo delle interazioni con gli altri *software*, con

la conseguenza che l'installazione sul pc di uno "non gradito" può generare incompatibilità, con il rischio di impedire il regolare funzionamento della *consolle*. Ciò ha comportato come conseguenza che i pc portatili consegnati nella Corte ove presto servizio, anche per motivi di sicurezza, sono stati "bloccati" e non è consentita, se non agli amministratori di sistema, l'installazione di altri programmi, neppure *drivers* di stampanti, ad eccezione di pochi ad utilizzo libero (i c.d. *freewares* quali *Mozilla*, *Google Chrome*, *Libre Office*). Non è neppure possibile aggiornare l'*Explorer*, cosa che comporta l'impossibilità di navigare su alcuni siti che richiedono necessariamente versioni più aggiornate.

Ovviamente ciò limita l'utilizzo del portatile, che il possessore non può che usare solo per lavoro e per poche altre sparute funzioni, e che pertanto si vede costretto a portarsi appresso un secondo pc che sia in grado di compiere tutte le operazioni precluse all'altro (per fare un esempio *backup* di telefoni e di navigatori, aggiornamento di apparecchiature elettroniche in generale etc.). La conseguenza è che il passaggio all'uso esclusivo di *consolle* viene procrastinato dai colleghi quanto più è possibile, nonostante – deve darsene atto – siano state fornite tutte le necessarie dotazioni *hardware* e le *smart card*.

Nelle cancellerie, viceversa, sussiste la necessità di reperire altri strumenti necessari per la digitalizzazione degli atti redatti su supporto cartaceo, in attesa della definitiva attuazione del telematico.

Il servizio di assistenza, inoltre, è ormai divenuto insufficiente rispetto alle esigenze degli Uffici.

Con riferimento alla Corte in cui presto servizio (Roma) il personale dedicato all'assistenza è competente e ha mostrato grande disponibilità; tuttavia il numero degli addetti è drasticamente sottodimensionato rispetto alle concrete esigenze: si pensi che, per curare le necessità di tutto il settore civile di una grande Corte quale Roma, sono presenti solo due assistenti e un solo

La piena attuazione del PCT richiede ulteriori investimenti



amministratore di sistema.

Per migliorare ulteriormente l'espletamento del servizio è quindi indispensabile aumentare il numero degli addetti all'assistenza.

Le eventuali disfunzioni occorse sono segnalate direttamente dai singoli consiglieri che utilizzano *consolle*.

Il fenomeno relativo allo scarso uso di *consolle* presso la Corte d'Appello di Roma si evince dai seguenti dati: il numero complessivo dei depositi telematici di provvedimenti interni, nel periodo compreso tra il 30 giugno 2014 e il 30 aprile 2015, è complessivamente di soli 3.410, esiguo rispetto al complesso dei provvedimenti depositati su supporto cartaceo. Per comprendere il rapporto basti pensare che nell'anno 2014 nella sola sezione lavoro sono state depositate 11.046 minute di sentenze e 797 ordinanze di inibitoria. Ciò evidenzia un'attuazione del PCT ancora ai primi passi, ancorché in espansione.

Per i magistrati che ancora non utilizzano *consolle*, la cancelleria provvede a effettuare la scansione della sentenza e/o dell'ordinanza, acquisendo il provvedimento al sistema e comunicandolo o notificandolo alle parti interessate, sempre con PEC. In tal modo, in attesa della definitiva diffusione di *consolle*, viene provvisoriamente

attuato il processo di smaterializzazione degli atti; si facilitano così le attività di cancelleria relative all'estrazione e al rilascio delle copie e all'inserimento nei server delle copie informatiche. In mancanza delle prescritte autorizzazioni, attualmente il processo civile viene trattato in Corte esclusivamente con il sistema cartaceo. Anche il fascicolo è cartaceo, benché di recente stiano pervenendo in Corte sempre più fascicoli telematici, contenenti per la maggior parte la sola sentenza impugnata (redatta direttamente col telematico, ovvero oggetto di scansione da cartaceo).

Come già detto, in relazione alla tenuta del fascicolo cartaceo, ad eccezione del decreto di fissazione di udienza, tutti i provvedimenti dei consiglieri redatti su carta vengono scansionati e inseriti nel SICID. L'inserimento dei provvedimenti telematici viene attuato mediante l'uso di *consolle* (per coloro che la utilizzano, ovviamente).

I c.t.u. depositano gli elaborati peritali ancora in formato cartaceo.

Non sono stati adottati protocolli per garantire la qualità del dato presente nei registri, né protocolli interpretativi. Quanto alle iniziative assunte per assicurare la qualità e l'aggiornamento dei dati, a causa della nota carenza di organico e di mezzi, non è stato possibile adottare un piano di massiva

e preventiva bonifica dei dati inseriti nel sistema informatico. Si procede pertanto a effettuare la correzione dei dati mano a mano che si presentano duplicazioni o errori o al momento dell'iscrizione dell'appello.

Allo stato, data la scarsità del personale non è possibile adottare più energiche iniziative senza che ciò vada a detrimento dell'attività istituzionale, col rischio di provocare ritardi o disservizi.

Il controllo delle notificazioni e delle comunicazioni di cancelleria avviene mediante stampa del rapporto; ciò sia perché solo dall'estate 2014 è stata introdotta su *consolle* la funzionalità destinata a verificare l'esistenza e l'esito delle comunicazioni e delle notificazioni; sia perché espressamente domandato da alcuni dei consiglieri.

Riassumendo, e con specifico riferimento alla ancora carente diffusione dell'uso di *consolle* da parte dei colleghi, debbono essere segnalate le seguenti criticità:

- » difficile comprensibilità dell'interfaccia grafica;
- » macchinosità del meccanismo di redazione dell'atto digitalizzato ove formato con sistemi di videoscrittura diversi dal modellatore (apertura del modellatore, creazione del modello da *word*, richiamo del *file* di *word*, assegnazione del tipo e del nome del modello, salvataggio, apertura del fascicolo d'ufficio, richiamo del modello, firma, apertura dell'anteprema, digitazione di doppio pin – carta e firma – la prima volta e di uno solo la seconda e le successive, invio in controfirma, aggiornamento cartella dei depositi, apposizione della controfirma, nuovo aggiornamento dei depositi e, finalmente, deposito del provvedimento);
- » impossibilità di cambiare una sola lettera o una virgola del documento inviato dal relatore; il presidente può evidenziare eventuali parti da correggere, ma deve rifiutare la controfirma;
- » difficoltà nel rintracciare la funzione dell'invio in controfirma cumulativo (ossia accantonamento delle buste da inviare al presidente e spedizione al termine, con un unico comando);
- » impossibilità di depositare il dispositivo delle

sentenze in via telematica nel rito lavoro;

» nel fascicolo telematico trasmesso non esiste l'indice degli allegati e il nome attribuito è generico. L'utente deve quindi aprire gli allegati uno per uno e leggerli al fine di vedere di persona cosa sia stato inserito nel fascicolo. Quando nel fascicolo sono presenti verbali di udienza, c.t.u., note difensive e sentenza, l'operazione si rivela dispendiosa quanto ai tempi di studio;

» i lavori di manutenzione della rete vengono effettuati il venerdì pomeriggio, di fatto impedendo l'uso della *consolle*, la possibilità di depositare per via telematica i provvedimenti e infine di effettuare anche ricerche su internet per chi lavora in ufficio.

In un momento in cui si assiste alla dematerializzazione degli atti e non si stampano più ricevute e fatture se non a cura e spese del destinatario, con il PCT si assiste al fenomeno inverso, ossia si smaterializza il fascicolo della parte trasferendo l'onere e il costo della stampa sul magistrato e quindi, in ultima analisi, sullo Stato.

Diverse criticità provocano un rifiuto di utilizzare la consolle

Tutti questi problemi segnalati e noti da tempo provocano un giustificato allontanamento dell'utenza, ossia un rifiuto di utilizzare la *consolle* fondato sulla difficoltà di utilizzo e sulla mancanza di fiducia. Consentire che ciò avvenga senza porvi rimedio, senza potenziare l'assistenza e implementare adeguatamente il *software*, costituisce un grave errore di prospettiva, giacché ove l'atto del processo di primo grado sia stato depositato per via telematica, non è possibile estrarne copia senza utilizzare *consolle*, salva l'eventuale copia di cortesia volontariamente depositata dalle parti. Tali essendo le caratteristiche del *software*, nel quale si ritrovano soluzioni molto valide, lo ribadisco, non sempre può condividersi l'entusiasmo in relazione all'avvento di questo programma, giacché il suo utilizzo senza miglioramento dell'interfaccia e senza l'eliminazione dei riportati difetti, aumenta i tempi di studio dei fascicoli, obbligando il magistrato a stampare i provvedimenti e il contenuto del fascicolo con ulteriore dispendio di tempo e scaricando sulla cassa dello Stato un costo che deve viceversa gravare esclusivamente sulla parte.



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
MAGISTRATI

anm 

Palazzo di Giustizia
Piazza Cavour
00193 Roma



www.associazionemagistrati.it

Seguici online su:



www.associazionemagistrati.it



Associazione Nazionale Magistrati



[/associazionenazionalemagistrati](https://www.facebook.com/associazionenazionalemagistrati)



AN Magistrati



[@ANMagistrati](https://twitter.com/ANMagistrati)



[@anmagistrati](https://www.pinterest.com/anmagistrati)