

Questionario di “*Facciamo Presto!*”

Antonello COSENTINO - Collegio Unico di Legittimità

PARTE CONOSCITIVA

1) Perché hai scelto di candidarti?

Sono entrato in magistratura nel 1986.

In questi 35 anni ho incrociato molte volte temi e riflessioni legati all’ordinamento della magistratura, alla sua organizzazione, ai suoi rapporti con le altre giurisdizioni e con gli altri Poteri dello Stato.

Mi riferisco, in particolare, alle esperienze nel campo dell’organizzazione del lavoro giudiziario (sono stato presidente della Commissione Flussi del distretto della Corte di appello di Firenze, ho fatto parte della S.T.O.); alle esperienze ordinamentali (sono stato membro supplente del Consiglio Giudiziario presso la Corte d'Appello di Firenze per due consiliature, ho fatto parte, sempre presso la Corte d'Appello di Firenze, della Commissione Uditori, sono stato componente della Commissione per il conferimento delle funzioni legittimità, ho svolto plurime difese in sede disciplinare); alle esperienze negli Osservatori per la giustizia civile (ho concorso alla costituzione dell’Osservatorio per la giustizia civile di Firenze ed alla redazione del suo primo Protocollo ed ho collaborato alla creazione della rete degli Osservatori); alle esperienze associative (ho presieduto la G.E.S. Toscana nel 2002, coordinando le iniziative locali di contrasto alla riforma dell’ordinamento proposta dal ministro Castelli, e la G.E.S. Cassazione negli anni 2016/2017, coordinando la risposta dei magistrati della Cassazione alla cameralizzazione del giudizio civile di legittimità, all’abolizione dell’appello nei procedimenti di protezione internazionale, alle iniziative volte a manipolare - integrandole con la presenza di magistrati amministrativi e contabili - la composizione delle Sezioni Unite Civili della Cassazione).

Nella crisi che oggi attraversa la magistratura italiana - stretta tra la difficoltà di rispondere con celerità ed efficienza alle domande di giustizia dei cittadini e il discredito che ha investito l'autogoverno dopo lo scandalo dell'hotel Champagne - ho sentito l'esigenza di mettere a disposizione dei colleghi la sedimentazione di tutte quelle esperienze e, in qualche modo, il dovere di “metterci la faccia” per provare a far riguadagnare alla magistratura la fiducia dei cittadini. E’ stata una scelta difficile, perché amo moltissimo il mio lavoro in Cassazione; ma mi è sembrato doveroso, avviandomi verso la fase finale del mio servizio in magistratura, provare a rendere qualcosa a questa istituzione, a questi colleghi, a questo mondo, da cui ho ricevuto moltissimo.

2) Simpatizzi o fai parte di un gruppo associativo, se sì quale? Hai assunto ruoli e promosso iniziative in ambito associativo?

Sono iscritto a Magistratura democratica praticamente da quando sono entrato in magistratura e sono iscritto ad AreaDG da quando è stata costituita. In nessuno di questi due gruppi, tuttavia, ho mai avuto responsabilità di direzione, né nazionale, né locale. Sono stato invece, come ho detto sopra, presidente della giunta sezionale dell'ANM, prima in Toscana e poi in Cassazione.

- 3) Hai mai assunto incarichi fuori ruolo? In caso positivo puoi indicarci: in quale periodo e quanti anni sei stata/o fuori ruolo, presso quale amministrazione e di cosa ti sei occupata/o?**

Non ho mai avuto incarichi fuori ruolo.

- 4) I fatti “dell’Hotel Champagne” hanno minato l’autorevolezza e la credibilità dell’organo di autogoverno. Credi che siano state adottate misure efficaci per scongiurare fenomeni di analogo tenore e per recuperare la fiducia della cittadinanza e dei colleghi? Se sì quali? Tu cosa proponi?**

Credo che si debbano distinguere due piani. Da un lato c'è il piano delle responsabilità personali per eventuali illeciti disciplinari o per condotte che, pur non assumendo rilievo disciplinare, possano risultare rilevanti ai fini della valutazione professionale degli interessati; questo è un piano di stretta legalità, in quanto l'azione del CSM si traduce nell'adozione di provvedimenti impugnabili davanti al giudice amministrativo o, per quanto riguarda i provvedimenti disciplinari, davanti alle Sezioni Unite Civili della Cassazione. D'altro lato c'è il piano della elaborazione culturale, individuale e collettiva. I magistrati, e le associazioni in cui si riuniscono, a partire dall'A.N.M., devono interrogarsi sulle ragioni di un così grave scadimento etico che ha investito, prima ancora che alcuni esponenti dell'autogoverno, i tanti magistrati che a loro si sono rivolti sollecitando l'attribuzione di incarichi direttivi e semidirettivi. E, allora, la domanda che mi pongo è: cosa spingeva questi colleghi a sgomitare tanto per ottenere un incarico direttivo o semidirettivo? Cosa è cambiato nel rapporto tra il lavoro del “magistrato semplice” ed il lavoro del magistrato con responsabilità organizzative così da rendere tanto desiderabile il passaggio dal primo al secondo? e, ancora, cosa è cambiato, rispetto a venti anni fa, nella percezione che gli stessi magistrati hanno del proprio lavoro? Io credo che per capire fino in fondo l'affare Champagne sia necessario rispondere a queste domande. Poi, certo, bisogna ragionare sull'organizzazione dei lavori consiliari. Ritengo molto positiva, ad esempio, la prassi introdotta dal Consiglio uscente, ed ora legificata dalla riforma recata dalla legge 71/2022, di coprire i posti direttivi e semidirettivi secondo l'ordine temporale con cui essi si sono resi vacanti. E' poi necessario aumentare la trasparenza dell'attività consiliare. Trasparenza significa molte cose. Significa adottare procedure che consentano ad ogni magistrato di ricevere le informazioni relative allo stato dei procedimenti amministrativi che lo riguardano attraverso canali istituzionali. Significa rendere accessibili, nel rispetto della disciplina sulla privacy, gli atti su cui si fondano le valutazioni consiliari. Significa rendere le decisioni consiliari più leggibili agli occhi dei colleghi e dell'opinione pubblica.

- 5) Pensi che la riforma dell'ordinamento giudiziario appena approvata sia complessivamente positiva o negativa? Potresti indicare un aspetto positivo e uno negativo?**

Mi sembra una riforma complessivamente debole, che nasce da una dialettica parlamentare che ha portato ad un compromesso tra forze politiche con idee e programmi molto diversi. Aspetti positivi ce ne sono, per esempio la reintroduzione della possibilità di partecipare al concorso in magistratura con la sola laurea, o la regolazione dei procedimenti consiliari per il conferimento di uffici direttivi e semidirettivi, che, come sopra accennato, per alcuni aspetti riprende prassi già introdotte dall'attuale CSM. Mi pare, tuttavia, che il segno

complessivo della riforma sia volto ad orientare la struttura della magistratura italiana verso un modello gerarchico e verticistico, una sorta di ritorno alla magistratura degli anni '50. In sostanza, mi sembra che la riforma tenda a soddisfare soprattutto un'esigenza di "governabilità" della magistratura.

6) Il 30 aprile hai partecipato, in presenza o tramite delega, all'Assemblea Generale Straordinaria? Se sì, che posizione hai espresso? In caso di mancata partecipazione potresti spiegare le ragioni?

Ho partecipato per delega, esprimendomi a favore dello sciopero

7) Hai aderito all'astensione? Quali sono state le ragioni a sostegno della tua scelta?

Mi è parso importante dare un segnale di compattezza della magistratura nella difesa del profilo del potere giudiziario come potere diffuso disegnato dalla nostra Costituzione; mantenere vivo, in sostanza, lo spirito del Congresso dell'ANM di Gardone del 1965

PARTE PROGRAMMATICA

*L'art. 2 co. 1 lett. c) della legge 2022 nr. 71 (legge di riforma dell'ordinamento giudiziario) prevede che nell'istruttoria per la **nomina** dei direttivi il CSM dovrà acquisire in forma riservata, ma non anonima, il parere dei magistrati dell'ufficio giudiziario di provenienza dei candidati, mentre la lett. g) prevede che per la **conferma** dei direttivi il CSM tenga conto anche dei pareri espressi dai magistrati dell'ufficio, acquisiti con le modalità definite dallo stesso Consiglio.*

8) A tuo giudizio quale sarebbe la modalità più consona per raccogliere i pareri dei magistrati nei casi di nomina e di conferma dei ruoli direttivi e quale valore attribuiresti al parere dei colleghi? Assegneresti un punteggio oppure proporresti una modalità alternativa, se sì quale?

E' difficile esprimere valutazioni su una norma di delega la cui portata concreta potrà essere modulata in modi molto diversi dal Legislatore delegato (sempre che Governo che riceverà la fiducia dalle prossime camere non decida di far decadere la delega). In linea di massima, mi pare di poter dire che è essenziale che le valutazioni richieste ai colleghi di chi abbia fatto domanda per un ufficio direttivo siano ancorate a fatti concreti, onde evitare che queste "consultazioni" risultino eccessivamente condizionate dalle relazioni personali tra gli interessati. Il tema poi riveste particolare delicatezza, con riguardo alle procedure per la copertura di un posto direttivo, nel caso in cui l'ufficio di provenienza dell'aspirante sia il medesimo a cui tale incarico si riferisce.

9) Saresti d'accordo a prevedere la medesima procedura, che contempra il parere dei magistrati, anche per la nomina e conferma dei semi-direttivi?

Tendenzialmente sì. Mi pare che l'esigenza di coinvolgere e responsabilizzare i magistrati anche nelle procedure di scelta di coloro che dovranno svolgere funzioni direttive si presenti in termini sostanzialmente analoghi anche per le funzioni semi-direttive. Forse, per quanto riguarda i semi-direttivi, si dovrebbero immaginare meccanismi differenziati in ragione delle dimensioni dell'ufficio. Ma, ripeto, qualunque ragionamento su questo tema non può che partire dal testo delle norme adottate, se saranno adottate, dal legislatore delegato.

10) Saresti favorevole a implementare la procedura di consultazione dei magistrati dell'ufficio acquisendo il relativo parere per la conferma con cadenza biennale e non solo quadriennale? In caso di dissenso, ritieni comunque necessario istituire ulteriori strumenti conoscitivi? Se sì quali?

Mi pare che una cadenza biennale sia troppo ravvicinata per poter misurare i risultati della gestione di un dirigente. Curerei, piuttosto, la tempestività delle delibere sulla conferma quadriennale.

L'art. 2 co. 2 lett. b) della legge 2022 nr. 71 prevede che i documenti organizzativi generali degli uffici, le tabelle e i progetti organizzativi siano elaborati secondo modelli standard stabiliti con deliberazione del CSM e che i pareri dei consigli giudiziari siano redatti secondo modelli standard, contenenti i soli dati concernenti le criticità, stabiliti con deliberazione del CSM.

11) Come dovrebbero essere strutturati i modelli standard dei documenti organizzativi e quali dovrebbero essere le criticità rilevabili in sede di consiglio giudiziario?

Io credo che l'adozione di modelli standard debba essere funzionale, da un lato, a semplificare e snellire l'attività di redazione dei provvedimenti relativi alla organizzazione degli uffici, e, d'altro lato a rendere immediatamente leggibili le scelte di fondo in tema di distribuzione delle risorse e definizione degli obiettivi.

12) Ritieni che dovrebbe essere prevista una sezione dedicata alle eventuali osservazioni dei magistrati dell'ufficio?

Certamente sì. L'autogoverno della magistratura non si esaurisce nel circuito CSM-consigli giudiziari-dirigenti degli uffici, ma riguarda tutti i magistrati. Ognuno di noi porta la propria quota di responsabilità nell'autogoverno e lo svolgimento di osservazioni sui provvedimenti dei dirigenti è uno dei modi in cui tale responsabilità viene esercitata. Sono quindi favorevole all'adozione di scelte organizzative che stimolino e valorizzino il contributo di tutti i magistrati alle scelte relative alla gestione uffici

13) Nella procedura di approvazione dei documenti organizzativi sei favorevole ad istituire una integrazione istruttoria in caso di osservazioni presentate dai magistrati dell'ufficio, di cui poi la delibera consiliare dia atto motivando espressamente sul punto? in che termini dovrebbe essere svolta l'istruttoria?

Se le osservazioni ai documenti organizzativi si fondano su argomenti di fatto che richiedano accertamento, riterrei certamente opportuna l'integrazione istruttoria che risulti necessaria, ovviamente con modalità rispettose del principio del contraddittorio.

L'art. 13 della legge 2022 nr. 71 prevede che il Procuratore della Repubblica predispona, in conformità ai principi generali definiti dal CSM, il progetto organizzativo dell'ufficio.

14) Dagli scandali che hanno gettato discredito sulla Magistratura è emerso che gli appetiti più accesi riguardassero, in particolar modo, il ruolo del Procuratore della Repubblica. Anche in ragione di quanto accaduto, quali principi ritieni sia necessario inserire nel progetto organizzativo?

Io credo il principio di fondo debba essere quello della trasparenza: trasparenza nelle procedure di definizione dei criteri di distribuzione degli affari assegnazione degli affari, trasparenza nella concreta applicazione di tali criteri, trasparenza della motivazione di eventuali deroghe.

15) Ritieni che tra le condizioni per l'approvazione di un progetto organizzativo debba esserci la previsione di un criterio generale automatico nell'assegnazione degli affari derogabile solo in circostanze eccezionali? In quali casi, e per quali ragioni, sarebbe legittimo derogare al criterio automatico?

Sono convinto della necessità dell'adozione di un criterio generale automatico nelle assegnazioni degli affari. Ritengo che eventuali deroghe a tale criterio possano essere consentite solo in ipotesi a propria volta espressamente predeterminate.

16) Nella formulazione del progetto organizzativo che ruolo dovrebbero assumere i magistrati dell'ufficio? Sul punto ritieni che le attuali circolari del CSM siano sufficienti o pensi sia necessario ampliare le modalità di partecipazione dei magistrati dell'ufficio?

Non ho dubbi sul fatto che il progetto organizzativo debba costituire il risultato di un confronto aperto ed approfondito tra tutti i magistrati in ufficio. Mi sembra che questo confronto sia già garantito dall'attuale normativa secondaria, ma non escludo che l'esperienza possa suggerire l'adozione di meccanismi volti a stimolare ulteriormente la partecipazione dei colleghi alla responsabilità di programmazione dell'attività dell'ufficio.

L'art. 13 della legge 2022 nr. 71 che modifica il co. 7 dell'art. 1 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, introduce la facoltà da parte del Ministro della giustizia di formulare osservazioni sui progetti organizzativi degli uffici.

17) Sul punto ritieni che ricorrano le condizioni per sollevare un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale? Se sì, quali argomenti proporresti a sostegno?

Prima di pensare ad un conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato credo sia necessario verificare come la norma concretamente vivrà nel rapporto tra il Ministero e il CSM; si tratterà, cioè, di valutare se le osservazioni del Ministro si limiteranno - come, a mio parere, dovrebbero fare - agli aspetti dei progetti organizzativi che incidano direttamente sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.) e in quali limiti il CSM riterrà di doverne tener conto.

Sempre l'art. 13 della legge 2022 nr. 71 che modifica il co. 7 dell'art. 1 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, affida al CSM il compito di approvare il progetto organizzativo dell'ufficio di Procura.

18) A tuo giudizio il nuovo progetto organizzativo e le relative modifiche dovrebbero ritenersi immediatamente vigenti oppure l'approvazione da parte del CSM dovrebbe essere considerata come condizione di efficacia?

Non vedo ragioni per differenziare la disciplina dell'efficacia dei progetti amministrativi a seconda che questi ultimi riguardino Procure della Repubblica o uffici giudicanti.

L'art. 3 co. 1 lett. a) della legge 2022 nr. 71, prevede di introdurre la facoltà per i componenti avvocati e professori universitari di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni relative alla valutazione di professionalità del magistrato, con l'attribuzione alla componente degli avvocati della facoltà di esprimere un voto unitario sulla base del contenuto delle segnalazioni di fatti specifici, positivi o negativi, incidenti sulla professionalità del magistrato in valutazione.

19) La vicinanza territoriale di colui che valuta il magistrato e che esercita la professione forense nel distretto in cui il magistrato esercita la professione giudiziaria, può essere fonte di ambiguità, condizionamento e conflitto d'interesse. Quali regole proporrai in seno al Consiglio per neutralizzare le situazioni di possibile conflitto o condizionamento?

Ci troviamo in presenza di una norma di delega legislativa; sarà evidentemente essenziale vedere come tale delega sarà esercitata dal legislatore delegato. In ogni caso, nell'interpretazione della disposizione valorizzerei il riferimento, nella stessa contenuto, a "fatti specifici".

L'art. 3 co. 1 lett. c) della legge 2022 nr. 71 prevede che nella valutazione di professionalità del magistrato, il giudizio positivo sia articolato, secondo criteri predeterminati e con esclusivo riferimento alle capacità del magistrato di organizzare il suo lavoro, nelle seguenti ulteriori valutazioni: "discreto", "buono" e "ottimo".

20) Premesso che la norma sembra introdurre un sistema di valutazione di professionalità del magistrato basato sul "merito" e non più sull'"anzianità senza demerito", è necessario sottolineare che l'organizzazione del lavoro del magistrato non può prescindere dall'analisi del ruolo iniziale, del numero di assegnazioni, delle risorse disponibili e della presenza di deficit strutturali. La dotazione di organico (e la qualità dello stesso) risulta fondamentale: il numero e la capacità professionale degli operatori di PG e Cancellieri fanno la differenza in termini di qualità dell'organizzazione, si tratta di collaboratori che vengono assegnati dal capo dell'ufficio e che il magistrato non può scegliere. Quali parametri possono essere adottati per misurare la capacità organizzativa del giudice e del pubblico ministero senza pregiudicarne l'autonomia e l'indipendenza?

La diffusione della cultura organizzativa è sicuramente un fatto positivo ed è un obiettivo che il sistema dell'autogoverno – e, aggiungo, la Scuola Superiore della Magistratura – deve porsi. La scelta di dedicare una valutazione graduata (e, inevitabilmente, comparativa) a questo solo aspetto della professionalità di un magistrato mi lascia, invece, piuttosto perplesso. In ogni caso ritengo che la valutazione della capacità del magistrato di organizzare il proprio lavoro non possa esaurirsi in valutazioni di tipo quantitativo/statistico, ma richieda un'analisi qualitativa delle sue scelte organizzative, rapportata al contesto in cui egli opera.

21) Le valutazioni "discreto", "buono" e "ottimo" devono essere espresse dal capo dell'ufficio nel rapporto informativo oppure devono essere formulate in via esclusiva dal consiglio giudiziario? Quale soluzione proporrai in seno al Consiglio e per quali ragioni?

Ritengo che questa valutazione vada lasciata al Consiglio Giudiziario. Ovviamente quest'ultimo non potrà non tener conto del parere del dirigente dell'ufficio, ma mi pare preferibile attribuire il potere di esprimere una valutazione di sintesi ad un organo collegiale.

L'art. 3 co. 1 lett. g) della legge 2022 nr. 71 prevede che, ai fini della valutazione del parametro della capacità del magistrato, il consiglio giudiziario acquisisca le informazioni necessarie ad

accertare la sussistenza di gravi anomalie in relazione all'esito degli affari nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento, nonché, in ogni caso, che acquisisca, a campione, i provvedimenti relativi all'esito degli affari trattati dal magistrato in valutazione nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento e del giudizio.

L'art. 3 lett. h) n. 1) della legge 2022 nr. 71 prevede altresì l'istituzione del fascicolo per la valutazione del magistrato, contenente, per ogni anno di attività, i dati statistici e la documentazione necessaria per valutare il complesso dell'attività svolta, compresa quella cautelare, sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo, la tempestività nell'adozione dei provvedimenti, la sussistenza di caratteri di grave anomalia in relazione all'esito degli atti e dei provvedimenti nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento e del giudizio.

22) A tuo parere cosa si deve intendere per gravi anomalie? Quale parametro proporresti per l'individuazione delle gravi anomalie: un criterio qualitativo, quantitativo (indicando la percentuale) o misto? Potresti specificare i termini della soluzione proposta e come dovrebbe essere applicata al magistrato in valutazione?

Oltre all' art. 3, primo comma, lettera "h", n. 1), da voi menzionato, va ricordato anche l'art. 2, terzo comma, lettera "d", per il quale, ai fini dell'accesso in Cassazione, nella valutazione delle attitudini circa la capacità scientifica e di analisi delle norme, deve tenersi conto degli "andamenti statistici gravemente anomali degli esiti degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio". Si tratta di disposizioni che, condizionando la progressione professionale dei magistrati agli esiti delle impugnazioni dei loro provvedimenti, rischiano di indurre, specie tra i colleghi più giovani che operino in uffici molto oberati di lavoro, la formazione di una "giurisprudenza difensiva", acriticamente appiattita sui precedenti. Sarà quindi compito del futuro CSM perimetrare con precisione chirurgica la nozione di "grave anomalia", tenendola distinta dalla mera valutazione dell'esito della impugnazione e spostando il *focus* dell'attenzione dall'esito decisionale alla qualità dell'argomentazione. Una sentenza ben argomentata resta tale anche se viene riformata o cassata e una sentenza male argomentata resta tale anche se la relativa impugnazione è stata rigettata.

23) Nell'attuale sistema il reperimento dei provvedimenti a campione è rimesso esclusivamente al magistrato in valutazione che ha l'obbligo di allegazione, si tratta di una attività che porta via diverso tempo; con la riforma ci sarebbe una mole enorme di atti da dover produrre, molti dei quali neanche nella disponibilità del magistrato. Chi si occuperà di reperire i provvedimenti adottati da altri magistrati nelle fasi e nei gradi successivi del procedimento? escludi che possa essere un compito dell'ufficio del magistrato in valutazione?

Penso che di questo reperimento debbano farsi carico gli uffici: le cancellerie dell'ufficio del magistrato in valutazione dovrebbero richiederli alle cancellerie dell'ufficio che si è pronunciato sulla impugnazione dei suoi provvedimenti.

L'art. 3 lett. d) della legge 2022 nr. 71 stabilisce che ai fini della valutazione del parametro della laboriosità sia espressamente considerato il rispetto da parte del magistrato dei programmi annuali di gestione dei procedimenti, tuttavia il co. 1 lett. a) ultima parte dell'art. 14 ha posto il limite dei carichi esigibili di lavoro individuati dai competenti organi di autogoverno.

24) La riforma ha posto l'accento sulla produttività degli uffici giudiziari senza che vi fosse un preventivo stanziamento di risorse per colmare le gravi carenze strutturali. In questo contesto

si rischia di scaricare sul singolo magistrato le inefficienze di sistema e pertanto non è rinviabile l'individuazione di un parametro che stabilisca i limiti di esigibilità della prestazione richiesta. La questione diventa di primaria importanza perché dal mancato rispetto dei programmi annuali di gestione può discendere un pregiudizio sotto il profilo della valutazione della laboriosità del magistrato e ulteriori conseguenze anche di carattere disciplinare. Ritieni che sia una questione da affrontare con urgenza? Quali soluzioni proponi?

Il tema dei carichi di lavoro individuali è da tempo al centro dell'attenzione dell'associazionismo e dell'autogoverno della magistratura. Fino ad oggi, tuttavia, non si è arrivati a soluzioni unanimemente condivise. Io credo che questo sarà uno dei grandi temi della prossima consiliatura. Si dovrà fare un grande investimento di riflessione e di discussione per raggiungere dei risultati sulla questione della "pesatura" dei fascicoli, che è una precondizione per qualunque ragionamento sul carico di lavoro individuale.

25) C'è anche una questione legata alla non uniforme distribuzione delle risorse: alcuni uffici giudiziari sono più gravati rispetto ad altri, in che termini ritieni sia possibile dare una risposta?

La distribuzione delle risorse degli uffici spetta sostanzialmente al Ministero, sia per quanto riguarda le dotazioni materiali e tecnologiche, sia per quanto riguarda le assegnazioni del personale amministrativo. La stessa definizione delle piante organiche dei magistrati compete al Ministero. Lo spazio di intervento del CSM si riduce, in sostanza, alla gestione delle scoperture del personale di magistratura. In questo spazio si dovrà essere attenti alla necessità di una tendenziale perequazione delle risorse nel territorio nazionale.

26) Ritieni sia necessario introdurre una procedura che contempli la partecipazione attiva dei magistrati dell'ufficio nella definizione dei programmi annuali di gestione oppure pensi che debba essere una prerogativa esclusiva del capo dell'ufficio?

Non ho dubbi sulla necessità che i programmi di gestione debbano essere il risultato di una riflessione collettiva di tutti i magistrati dell'ufficio. Riflessione di cui spetta al dirigente il potere e la responsabilità di tirare le fila.

L'art. 14 co. 5-bis della legge 2022 nr. 71 prevede che il capo dell'ufficio, al verificarsi di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, ne accerta le cause e adotta ogni iniziativa idonea a consentirne l'eliminazione, con la predisposizione di piani mirati di smaltimento. E' previsto che il piano mirato di smaltimento debba essere trasmesso al consiglio giudiziario (o al Consiglio direttivo presso la Corte di Cassazione) che può indicare interventi diversi da quelli adottati.

27) Il CSM dovrà disciplinare la procedura stabilendo delle garanzie che contemplino a favore del magistrato interessato il diritto di essere sentito in via preliminare all'adozione di qualsivoglia misura e la possibilità di formulare osservazioni di cui il capo dell'ufficio deve tenerne conto prima dell'adozione del provvedimento. A tuo giudizio come dovrebbe essere disciplinata la procedura e che ruolo dovrebbe avere il magistrato destinatario della misura e il consiglio giudiziario?

Non c'è dubbio che il magistrato destinatario di un «piano mirato di smaltimento» (noto, per inciso, l'ineleganza della formula utilizzata dal legislatore, che riferisce ai procedimenti giudiziari un sostantivo - "smaltimento" - che nel linguaggio corrente viene utilizzato per i rifiuti) debba essere attivamente coinvolto nella predisposizione del piano e debba sostanzialmente dividerlo. E' difficile immaginare che possa avere successo un piano non condiviso da chi deve attuarlo.

L'art. 11 della legge 2022 nr. 71 modifica l'art. 2 d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 introducendo la lettera q-bis) che prevede come fonte di illecito disciplinare l'omessa collaborazione del magistrato nell'attuazione delle misure predisposte dal capo dell'ufficio per lo smaltimento dell'arretrato e la reiterazione delle condotte che hanno imposto l'adozione di tali misure se attribuibili al magistrato.

28) A tuo giudizio quali sono gli estremi per cui si verrebbe a configurare una condotta di "omessa collaborazione" da parte del magistrato destinatario delle misure di smaltimento dell'arretrato?

La formulazione normativa della fattispecie è molto generica. Sarà dunque compito della giurisprudenza disciplinare definire con esattezza, sulla base dell'esperienza che si andrà accumulando negli anni, il perimetro delle condotte sanzionabili disciplinarmente.

29) Ritieni sia necessaria una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in modo da restringere i margini di discrezionalità e rendere tassativa la fattispecie disciplinare? Se sì, qual è la tua interpretazione e quali modalità di attuazione proporrà in seno al Consiglio?

Come ho già detto sarà compito della giurisprudenza "tassativizzare" l'illecito, catalogando le condotte integrative della fattispecie di omessa collaborazione, tanto nei suoi profili oggettivi quanto in riferimento al relativo elemento psicologico. Sarà la casistica a forgiare l'interpretazione.

30) A tuo parere per riscontrare l'omessa collaborazione del magistrato sarebbe necessario che il CSM preveda una procedura preliminare di messa in mora? Quali garanzie dovrebbero essere attribuite al magistrato destinatario della misura e che ruolo dovrebbe assumere il consiglio giudiziario?

Se con la formula "garanzie da attribuire al magistrato destinatario della misura" si intendono le garanzie del procedimento disciplinare, esse non possono che essere quelle generali previste dal decreto legislativo n. 109 del 2006. Se invece con tale formula si intende fare riferimento alla previsione di meccanismi procedurali destinati a scandire l'attuazione del piano di smaltimento secondo tempi alla cui violazione andrebbe legata l'integrazione della condotta omissiva, ho molti dubbi sul fatto che tale previsione possa essere adottata in sede di normazione secondaria, trattandosi, mi pare, di una manipolazione del testo della legge.

31) Ritieni sia opportuno prevedere delle circostanze oggettive/soggettive che escludano la responsabilità? Se sì quali?

Vale quanto detto nell'ultima parte della risposta precedente. La responsabilità disciplinare dei magistrati è disciplinata dalla legge, non dalla normazione secondaria del CSM. Quest'ultimo, in materia disciplinare, non ha poteri normativi, ma ha solo il potere di attuare la legge, tramite la sua sezione disciplinare, con atti che hanno natura non amministrativa ma giurisdizionale (non sono infatti ricorribili davanti al giudice amministrativo, bensì davanti alle sezioni unite civili della Cassazione).

Sempre l'art. 11 della legge 2022 nr. 71 alla let. n) dell'art. 2 d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 introduce un ulteriore illecito disciplinare integrato dalla reiterata o grave inosservanza delle direttive adottate dagli organi competenti.

32) Quali sono le direttive fonte di responsabilità disciplinare del magistrato? Quali sono gli organi competenti?

33) Per non scadere nell'arbitrio dovrebbe essere circoscritto in modo tassativo: l'oggetto, l'ambito di applicazione, la forma e la procedura di adozione delle direttive fonte di responsabilità disciplinare, ritieni sia necessaria una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in modo da evitare di pregiudicare lo statuto costituzionale del magistrato? Se sì, quale interpretazione proporrà e quali strumenti, anche procedurali, ti impegnerai a promuovere per arginare il verticismo degli uffici giudiziari?

L'art. 2, comma 2, d.lgs. 109/2006, se da un lato afferma che l'attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove non danno luogo a responsabilità disciplinare, dall'altro fa salvo proprio quanto previsto anche dal comma 1 lettera n) così come modificato dall'art. 11 della legge 2022 nr. 71 che ha introdotto come illecito disciplinare la violazione delle direttive.

34) Posto che la norma risulta avere dei margini di ambiguità, le direttive potranno riguardare soltanto aspetti relativi al servizio giudiziario e ai servizi organizzativi e informatici (cioè esclusivamente gli aspetti amministrativo-burocratici del servizio) oppure potrebbero concernere l'interpretazione di norme di diritto?

Posso rispondere cumulativamente alle domande 32, 33 e 34 affermando che la disposizione in esame è molto generica e che, ancora una volta, spetterà alla giurisprudenza disciplinare ricondurla in un quadro di compatibilità con i principi costituzionali tassatività delle fattispecie *lato sensu* incriminatrici e di subordinazione del giudice soltanto alla legge. È certamente da escludere che le direttive possano avere ad oggetto il *proprium* dell'attività giurisdizionale, cioè l'interpretazione delle norme di diritto e le modalità di accertamento del fatto.

Con particolare riguardo agli uffici di Procura, occorre richiamare poi l'art. 1, comma 2, d.lgs. 106/2006, secondo cui il Procuratore della Repubblica assicura il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale.

35) Ritieni che il Procuratore della Repubblica possa emanare direttive di carattere generale sulla interpretazione di norme di diritto, la cui violazione da parte del Sostituto procuratore potrebbe essere sanzionata ex art. 2, comma 1, lettera n), d.lgs. 109/2006? Oppure ritieni che il Procuratore della Repubblica, al fine di assicurare il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale, possa adottare soltanto misure di carattere organizzativo, come pare desumersi anche dall'art. 1, comma 6, lettera a), d.lgs. 106/2006?

Come già detto, ritengo da escludere che il Procuratore della Repubblica possa emanare direttive di carattere generale sulle interpretazioni di norme di diritto.

L'art. 13 della legge 2022 nr. 71 pone dei limiti molto stringenti al passaggio di funzioni, suscitando non poche questioni di coerenza di sistema.

36) Qual è la tua opinione al riguardo e quale interpretazione proponi per conservare l'unità dell'ordine giudiziario?

Io penso che l'unità dell'ordine giudiziario rappresenti uno dei valori fondativi della storia repubblicana e che la (ulteriore) limitazione al passaggio tra funzioni giudicanti e funzioni requirenti prevista all'articolo 12 della legge n. 71/2022 sia un cedimento culturale del Legislatore ad una parola d'ordine dell'avvocatura penalistica e di una parte del ceto politico nazionale. Mi pare, tuttavia, che i margini per un'interpretazione adeguatrice siano piuttosto ristretti. Taluni profili di irragionevolezza potrebbero essere rimessi all'attenzione della Corte costituzionale dal giudice amministrativo investito dell'impugnazione di provvedimenti del CSM adottati in conformità alla legge.

*L'art. 25 della legge 2022 nr. 71 stabilisce che il CSM può assegnare alla segreteria un numero di componenti esterni non superiore a 18, selezionati da una commissione **formata da 2 magistrati di legittimità e da 3 professori ordinari in materie giuridiche individuati dal Comitato di presidenza e che almeno 1/3 dei posti della segreteria sia riservato a dirigenti amministrativi.***

*L'art. 27 prevede un sistema analogo per la selezione dei componenti esterni dell'ufficio studi e documentazione. Anche in questo caso la commissione esaminatrice è formata da **2 magistrati di legittimità e da 3 professori ordinari in materie giuridiche individuati dal Comitato di presidenza e almeno 1/3 dei posti è riservato a professori e ricercatori universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno 10 anni di esercizio.***

37) La prima criticità che si riscontra concerne la presenza maggioritaria della componente laica in entrambe le commissioni, il secondo aspetto problematico riguarda la presenza obbligatoria per almeno 1/3 di componenti estranei alla magistratura all'interno della segreteria del CSM e dell'ufficio studi. Il CSM dovrà stabilire i criteri di selezione dei membri delle commissioni esaminatrici e le regole per evitare conflitti d'interesse anche dei componenti estranei alla magistratura, ritieni sia una questione urgente e quali regole proponi per neutralizzare i conflitti d'interesse?

La questione è certamente urgente, perché riguarda la stessa operatività del Consiglio e quindi precede, in un certo senso, tutte le altre. Mi pare che le criticità individuate dalla domanda siano effettivamente sussistenti. Aggiungo che è molto singolare, a mio parere, che la legge riservi al Comitato di Presidenza, invece che al Plenum, l'individuazione dei componenti delle commissioni destinate a selezionare i membri esterni della segreteria e dell'ufficio studi del Consiglio. Il nodo del rapporto tra Comitato di Presidenza e Plenum - che ha tormentato la storia delle ultime due consiliature - si ripresenta in questa disposizione come l'ombra di Banco.