

Questionario di “*Facciamo Presto!*”

Michele FORZIATI Collegio Giudicante n. 2

(Distretti: Firenze, Genova, Perugia, Roma)

PARTE CONOSCITIVA

1) Perché hai scelto di candidarti?

Ho raccolto le sollecitazioni di tanti colleghi che mi hanno conosciuto nell’esercizio delle funzioni giudiziarie, di componente del Consiglio giudiziario, di magistrato collaboratore del capo dell’ufficio (del presidente del tribunale di Roma prima e, da ultimo, del presidente della Corte di appello) e di direttore generale presso il Ministero della giustizia.

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

Mi sono sempre riconosciuto nei valori di Unità per la Costituzione, gruppo associativo al quale ho da ultimo aderito. Non ho mai ricoperto incarichi in ambito associativo.

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?

A settembre 2015 sono stato collocato fuori ruolo per svolgere funzioni amministrative presso il Ministero della giustizia, dove ho ricoperto, da aprile 2016, l’incarico di direttore generale della giustizia civile (cui nell’ultimo anno si è aggiunto, per complessivi nove mesi circa, quello di direttore generale reggente degli affari giuridici e legali); sono rientrato in ruolo a febbraio 2020.

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?

Di fronte al grave danno di immagine prodotto dai fatti in questione, le misure di carattere organizzativo e ordinamentale avranno una portata verosimilmente limitata. È piuttosto necessario perseguire con serietà e rigore, all’interno della categoria, ogni condotta che si ponga in contrasto con i principi di autonomia, imparzialità e indipendenza. Sarà inoltre necessario definire con chiarezza, all’interno del Consiglio superiore, regole di comportamento il più possibile condivise che regolino, nell’esercizio delle funzioni di alta amministrazione di competenza, i rapporti con la politica, che per previsione normativa devono essere intrattenuti con la sola componente consiliare non togata.

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

È senz'altro difficile esprimere in poche battute una valutazione complessiva della recente riforma, specie in considerazione della necessità che numerose previsioni trovino concreta attuazione in sede di normazione secondaria. Molte di tali previsioni destano tuttavia fondate preoccupazioni: penso a quelle in tema di valutazione di professionalità dei magistrati (specie nella parte in cui introducono "le pagelle" o intendono valorizzare "la tenuta" delle decisioni nei successivi gradi di giudizio) o di passaggio di funzioni, caratterizzate da una precognizione negativa nei confronti dei magistrati difficilmente contestabile.

Pur nella complessità del nuovo sistema elettorale del Consiglio superiore, può essere valutata positivamente la previsione della necessaria esplicitazione dei collegamenti tra i candidati giudicanti di merito ai fini della partecipazione all'assegnazione dei posti assegnati con sistema proporzionale, consentendo agli elettori di individuare l'esistenza di candidature realmente "individuali".

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?

Non ho potuto partecipare.

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

Ho aderito all'astensione per contribuire al buon esito dell'iniziativa assunta dall'Associazione nazionale magistrati.

PARTE PROGRAMMATICA

Unitamente ai colleghi candidati del gruppo di Unità per la Costituzione, esprimo apprezzamento per l'analisi della normativa che il questionario denota.

Dopo aver riflettuto, come gruppo, sulle tematiche indicate, abbiamo ritenuto di fornire una indicazione "collettiva" alle domande riferite ai punti programmatici (la cui realizzazione dipenderà, però, anche dalle dinamiche collegiali del Consiglio).

Abbiamo peraltro operato vari riferimenti al parere reso dal CSM uscente sul disegno di legge C. 2681-A, condividendoli.

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?

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

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?

Procedure di nomina e conferma direttivi e semidirettivi (domande 8 – 10)

Una modalità ragionevole per raccogliere i pareri dei magistrati nei casi di nomina e di conferma dei ruoli direttivi potrebbe essere la segnalazione di specifici provvedimenti o atti, in senso positivo o negativo dell'esercizio della funzione direttiva, con un breve commento. Riteniamo impropria l'attribuzione di un punteggio, che rischia di somigliare alle famigerate "pagelle" previste in generale per la valutazione dei magistrati. L'estensione della procedura per la nomina e conferma dei semi-direttivi non è prevista dalla norma, sicché non crediamo possa essere estesa in via interpretativa, né ci sembra particolarmente utile; piuttosto, bisognerebbe recuperare il ruolo del presidente di sezione o del procuratore aggiunto quale *primus inter pares*. Idem dicasi per la periodicità quadriennale per la richiesta del parere che non ci pare utile parcellizzare ulteriormente (anche alla luce delle difficoltà del CSM nel rispettare tempi ragionevoli di istruzione delle pratiche), salvo, però, quanto precisato nelle domande 14 -16 sulle Procure. Particolare importanza nella fase di conferma e nomina andrà attribuita alla interlocuzione – prevista dalla riforma Cartabia – con i magistrati dell'ufficio.

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?

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

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?

Documenti organizzativi (domande 11-13)

La strutturazione dei modelli standard da utilizzarsi per i documenti organizzativi non può essere descritta in maniera sommaria e generalizzata per tutti gli uffici, non essendo ipotizzabile – giusto per esemplificare – una particolare analogia tra una sezione fallimentare e un tribunale per i minorenni (stesso discorso per gli uffici di grandi dimensioni e per quelli con organici più ridotti). Si tratta di un tema che necessita di un approfondimento specifico e di un confronto dialettico. Siamo comunque favorevoli a che nel parere del C.G. siano esplicitate le eventuali osservazioni dei magistrati dell'ufficio (che ovviamente, in quanto "critiche" rispetto ad una determinazione del documento organizzativo, sono da considerarsi di per sé "criticità") ed anche ad una integrazione istruttoria; per la natura "tecnica" delle osservazioni, strettamente connesse al profilo oggettivo della migliore distribuzione delle risorse e della distribuzione degli affari, per il raggiungimento degli obiettivi dei programmi di gestione, riteniamo che solo in casi rari sia necessaria una ulteriore interlocuzione diretta che certamente il Consiglio potrà eventualmente disporre.

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?

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?

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?

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?

Progetti organizzativi delle Procure (domande 14-16, nonché 18)

Appare indispensabile intervenire nuovamente sulla circolare delle Procure assicurando un controllo effettivo del CSM (che non può essere relegato al solo momento della conferma del dirigente) sui momenti centrali dell'organizzazione degli uffici requirenti ovvero sui criteri di assegnazione degli affari, sulle successive eventuali coassegnazioni e sul mantenimento dell'effettiva distinzione tra il visto di conoscenza (come quello sulle intercettazioni) e l'assenso obbligatorio.

Con riferimento all'assegnazione degli affari i criteri devono essere automatici e perequati (occorrerebbe, tra l'altro, una richiesta di intervento urgente sui sistemi di assegnazione previsti dal SICP e gestiti da algoritmi inadeguati) con possibilità di deroga motivata per ragioni di connessione con affari precedentemente trattati dal sostituto. Parimenti la coassegnazione dovrebbe essere procedimentalizzata, fondata su criteri automatici e prevedibili essenzialmente collegati allo sviluppo di indagini che siano trasversali a più gruppi specializzati ovvero tanto complesse da richiedere la presenza di più sostituti (andrebbe comunque acquisito il consenso dell'originario assegnatario e registrato l'eventuale dissenso nella prospettiva proposta di seguito).

Il sistema dei visti deve, inoltre, essere oggetto di effettivo monitoraggio al fine di impedire che i "visti di conoscenza" divengano - più o meno surrettiziamente - "assensi obbligatori" trasformandosi da strumenti a disposizione del dirigente per monitorare l'andamento dell'ufficio in ulteriori leve gerarchiche interne.

Questi tre aspetti - *assegnazioni, coassegnazioni e gestione di visti* - devono essere, infine, oggetto di monitoraggio anticipato - anche attraverso l'interlocuzione con i magistrati dell'ufficio - rispetto alla procedura di conferma del dirigente. Da questo punto di vista in presenza di indicatori di "anomia" (significativo numero di assegnazioni al di fuori dei criteri automatici, presenza di coassegnazioni in assenza di consenso del primo assegnatario) dovrebbero indurre a verifiche sull'organizzazione dell'ufficio anche antecedenti alla scadenza del quadriennio.

Nella valutazione dei progetti organizzativi particolare favore dovrà essere riservato ai sistemi organizzativi (gestiti anche in collegamento con i Tribunali) che perseguono la continuità tra il PM delle indagini e quello del dibattimento.

Con riferimento alla domanda n. 18, l'art. 13, comma 1 della legge 71/2022 espressamente prevede che *“Il progetto organizzativo dell'ufficio è adottato ogni quattro anni, sentiti il dirigente dell'ufficio giudicante corrispondente e il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati, ed è approvato dal Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario e valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195”*. Decorso il quadriennio, l'efficacia del progetto è prorogata fino a che non sopravvenga il nuovo [...]”. Il concetto di approvazione che (cit voce Treccani) rientra nella fase cosiddetta integrativa dell'efficacia di quest'ultimo, pare dunque stabilire che prima della approvazione del CSM, il progetto organizzativo (in ciò opportunamente riallineandosi alla disciplina relativa alle tabelle giudicanti), non abbia efficacia. Ciò imporrà ovviamente l'individuazione di flussi di lavoro e procedure snelle per impedire che il tempo di valutazione sia eccessivo e diventi una ulteriore inefficienza del sistema. La norma però si applica unicamente ai nuovi progetti organizzativi, come del resto desumibile dalla previsione per cui *“Decorso il quadriennio, l'efficacia del progetto è prorogata fino a che non sopravvenga il nuovo”*.

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?

Osservazioni da parte del Ministro della giustizia sui progetti organizzativi degli uffici (domanda 17)

Più che sollevare un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale, ci sembra legittimo avanzare dubbi sulla costituzionalità della norma, se interpretata nel senso che il Ministro possa formulare osservazioni in ordine ad aspetti attinenti tipicamente alla giurisdizione (lettere da b) a g) dell'art. 13). Ricondata invece nel sistema costituzionale per cui al Ministero spettano i compiti di sostegno e logistici per l'efficiente funzionamento del servizio, il parere potrà essere ritenuto conforme se attinente strettamente a profili organizzativi connessi alle previsioni del Procuratore in relazione all'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale (lettera a).

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?

Partecipazione e voto dei componenti laici dei C.G. alle deliberazioni relative alla valutazione di professionalità del magistrato (domanda 19)

Effettivamente riteniamo sussistente il pericolo di un conflitto d'interesse (assai meno di un condizionamento del magistrato in valutazione), in parte ridotto in quanto il componente dell'avvocatura avrebbe comunque il dovere di esprimere la valutazione riportandosi a segnalazioni del Consiglio dell'Ordine; ove le segnalazioni fossero proprio scaturite da esposti del singolo avvocato componente, pare intrinseco al sistema che sorga un obbligo di astensione. Nella fisiologia del funzionamento della procedura, una soluzione potrebbe essere quella di richiedere al componente-avvocato che esprime il "voto unitario" previsto dalla norma se abbia pendenti cause civili o penali innanzi a quello specifico magistrato (o al collegio nel quale è inserito) o, trattandosi di PM, se negli ultimi due anni abbia difeso imputati in procedimenti a lui/lei assegnati.

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?

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 proporrà in seno al Consiglio e per quali ragioni?

Le pagelle (domande 20 – 21)

Parliamoci chiaramente: si tratta una previsione "punitiva" (e introdotta con un emendamento "dell'ultima ora"), che va ricondotta in armonia con il resto delle previsioni ordinamentali, tanto più che i tre giudizi positivi si articolano relativamente alla capacità di organizzazione del lavoro, strettamente connessa, come rilevato nella domanda, alla contingente situazione del singolo ufficio in relazione alle dotazioni di uomini e mezzi. Dovrebbe, dunque, assegnarsi nella "normalità" il giudizio di "buono", riservando il "discreto" ai casi di ritardo e di definizione di procedimenti in misure significativamente inferiori ai piani di gestione (ancorché non meritevoli di valutazione negativa). Per evitare che tale previsione diventi una corsa alla definizione incondizionata, il giudizio di "ottimo" andrebbe riservato esclusivamente ai casi di contributo quantitativamente eccezionale allo smaltimento dell'arretrato collegato alla individuazione di algoritmi di lavoro nuovi o mai ipotizzati che coniugati con la propensione dei collaboratori amministrativi al cambiamento delle procedure interne, abbiano determinato un obiettivo vantaggio intrinseco nella definizione, senza pregiudicare la qualità del prodotto giudiziario. .

La valutazione dovrebbe spettare in via prevalente al C.G. (rinforzato come organo periferico anche nella sua indipendenza interna, **tema silente ma assolutamente centrale, e trasversale**, per una compiuta e completa rappresentazione degli elementi di valutazione da parte del CSM), sulla base

delle obiettive risultanze rappresentate dal Dirigente e dallo stesso magistrato in valutazione nella propria autorelazione.

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?

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?

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? Quale soluzioni proponi?

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?

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?

Esito nei gradi successivi e valutazioni di professionalità (domande 22- 24)

La premessa è la stessa del punto precedente. Occorre assolutamente evitare che questa verifica si traduca in un sindacato sul merito delle decisioni assunte, a sua volta connesso a un'inammissibile gerarchia tra organi giurisdizionali di grado diverso.

La "rilevante anomalia" dovrebbe essere circoscritta a casi, reiterati, di abnormità di atti, adozione degli stessi in totale assenza di presupposti giustificativi o a seguito di omessa valutazione di specifici e segnalati elementi di fatto o di diritto.

Con riferimento poi all'attività del PM il CSM deve effettuare alcune considerazioni preliminari:

- la valutazione dell'esito dibattimentale non può essere effettuata prendendo come esclusivo riferimento l'esercizio dell'azione penale e la successiva sentenza dibattimentale, ma va condotta utilizzando come parametro principale le richieste avanzate in requisitoria e la successiva decisione finale del Giudice. Il processo è, infatti, il luogo in cui la tesi accusatoria viene legittimamente confutata dalla difesa per giungere alla sintesi della sentenza e l'idea che il PM vinca, in caso di condanna, o perda, in caso di assoluzione, è frutto di una concezione del magistrato requirente lontanissima dalla nostra. Il PM deve infatti essere una "*parte imparziale*" che, nel processo, persegue solo l'obiettivo di avvicinare la realtà storica a quella processuale. Come noto, inoltre, nel dibattimento gli sviluppi sono imprevedibili (ritrattazione, dispersione di prove documentali, etc...) e non possono essere posti "a carico" del PM che, valutando il diverso quadro emergente dall'istruttoria, richieda **doverosamente** una sentenza di assoluzione.
- i procedimenti da porre in valutazione per analizzare l'esito devono poi essere solo quelli seguiti direttamente dal PM anche in fase dibattimentale (altrimenti si rischia di rispondere "per fatto del terzo"). Proprio la realizzazione delle griglie richieste per queste nuove valutazioni sarà l'occasione per ribadire l'esigenza di continuità tra il PM che cura le indagini e quello che segue il processo.

Riteniamo che, in nessun caso, della verifica circa l'esito dei provvedimenti nelle fasi o gradi successivi possa essere onerato il magistrato in valutazione, dovendo essere a ciò deputato l'Ufficio, con indicazione solo di un campione, individuato secondo criteri predeterminati (es. il primo provvedimento cautelare impugnato nell'ambito di ciascun semestre).

Programmi annuali di gestione e carichi esigibili di lavoro (domande 24 – 26)

Il tema dei carichi sostenibili, oggetto di un negletto referendum consultivo dell'ANM di qualche anno fa, dev'essere assolutamente ripreso.

Il PNRR impone obiettivi di smaltimento nazionali ambiziosi (che si associano all'introduzione dei cd. "*risultati attesi*" nella riforma Cartabia), ma omette di confrontarsi con la necessità di ridurre l'enorme domanda di giustizia proveniente dal paese muovendo dal presupposto che la magistratura italiana possa fronteggiare un numero indefinito di affari garantendo la necessaria qualità e ponderazione della decisione per il cittadino. Appare, quindi, indispensabile che il nuovo CSM agisca nella prospettiva di salvaguardare il ruolo del giudice da derive meramente efficientistiche concludendo il lavoro avviato sulla "*pesatura*" dei fascicoli (*non tutti gli affari richiedono il medesimo impegno*) e sui conseguenti carichi sostenibili (*intesi come il limite massimo degli affari che possono essere gestiti dal magistrato in rapporto alla loro complessità*).

Il perseguimento dei risultati del PNRR a livello nazionale non deve poi far dimenticare che - in larghe parti del paese - la sovranità dello Stato italiano è continuamente posta in discussione dalle organizzazioni mafiose che si alimentano anche delle inefficienze del sistema giudiziario. In questi mesi di campagna elettorale abbiamo avuto il privilegio di visitare molti c.d. piccoli uffici nei quali una magistratura coraggiosa cerca di difendere lo stato di diritto dalle scorciatoie spregiudicate offerte dalle associazioni criminali. Si tratta di uffici che costituiscono un punto di vista privilegiato per comprendere - ancor di più - come il processo civile e quello penale siano due lati di una stessa medaglia: una giustizia civile rapida ed efficiente è in grado di contrastare parte della devianza poi oggetto di indagine nel settore penale (si pensi a come i c.d. “recuperi crediti” gestiti dalle organizzazioni criminali scaturiscano anche dalla difficoltà di trovare veloce soddisfazione nelle controversie civili o come parte delle conflittualità penali affondino le radici nella mancata risoluzione di contenziosi di natura civile).

Orbene il nuovo CSM - anche nel contesto del PNRR - deve avere ben presente che gli uffici di frontiera (in senso funzionale e non solo geografico) sono presidi di legalità soltanto se messi nelle condizioni di poter funzionare senza pretendere dai magistrati che vi prestano servizio continue ed improprie supplenze alle carenze strutturali di mezzi e risorse.

Con riferimento al coinvolgimento dei magistrati nella determinazione dei carichi esigibili deve essere ribadita la centralità (già prevista dall’attuale normativa) delle assemblee di sezione con la possibilità di osservazioni da parte del singolo magistrato. Tale partecipazione dovrebbe essere estesa anche ai “carichi attesi” introdotti dalla riforma Cartabia.

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?

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?

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 proporrai in seno al Consiglio?

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?

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

Ritardi, piani di smaltimento dell'arretrato e omessa collaborazione del magistrato rispetto alle misure predisposte dal capo dell'ufficio (domande 27 a 31)

Giova ricordare che il Consiglio superiore ha già dettato una disciplina con riferimento ai *“provvedimenti da adottare per prevenire o porre rimedio ai casi di significativo ritardo nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio”*: con particolare riferimento allo *“smaltimento dei procedimenti o processi in cui i ritardi siano maturati”*, l'art. 172, comma 2, della vigente circolare sulle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari dispone che la programmazione di un *“piano di rientro sostenibile”* venga effettuata dal capo dell'ufficio insieme al magistrato interessato. Si tratta di una condivisibile forma di gestione partecipata dell'ufficio senza dubbio da confermare anche nel nuovo contesto normativo di riferimento.

Al pari di quanto si dirà in relazione alla nuova fattispecie disciplinare oggetto delle domande da 32 a 34, anche quella della *“omessa collaborazione del magistrato nell'attuazione delle misure predisposte dal capo dell'ufficio per lo smaltimento dell'arretrato”* difetta in primo luogo del necessario requisito della specificità, potendo essere astrattamente ascritte alla generica categoria del *difetto di collaborazione* una serie indefinite di condotte.

Premessa poi l'esigenza di salvaguardare i necessari margini di autonomia del magistrato nell'organizzazione del proprio lavoro (che peraltro forma oggetto di verifica in sede di valutazione periodica di professionalità), deve più a monte rilevarsi che, per poter configurare un inadempimento colpevole del magistrato rispetto alle misure predisposte dal capo dell'ufficio, è ovviamente necessario sia che tali misure siano esplicitate in maniera chiara sia che le stesse siano astrattamente idonee allo scopo, nel senso che tengano debitamente conto di tutte le circostanze del caso concreto (anche in termini di carico sostenibile).

Minori criticità sembra in sé presentare la distinta fattispecie disciplinare della *“reiterazione delle condotte che hanno imposto l'adozione di tali misure se attribuibili al magistrato”*, presupponendo essa, per l'appunto, la mancata modifica delle modalità organizzative del lavoro del magistrato nei termini richiesti dal capo dell'ufficio per le esplicitate finalità di smaltimento dell'arretrato.

In relazione ad entrambe le fattispecie, in ogni caso, sembra potersi cogliere una positiva apertura alla doverosa considerazione dell'*imputabilità al magistrato* delle condotte contestate, idonea a consentire allo stesso di fornire, nell'ambito del procedimento disciplinare e con tutte le garanzie in esso previste, ogni elemento concreto a propria discolta.

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?

La violazione delle direttive (domande 32, 33 e 34)

Su questo aspetto condividiamo il parere dell'ufficio studi del CSM che ha evidenziato come *“la norma non chiarisce il significato dell'espressione 'direttive', che potrebbe essere riferita sia a quelle consiliari sia alle direttive del potere esecutivo nell'ambito dei servizi organizzativi e informatici, con conseguenti criticità sotto il profilo del principio della tassatività degli illeciti: le direttive consiliari, infatti, non pongono precetti specifici e immediatamente prescrittivi ma forniscono ai magistrati un supporto all'interpretazione delle norme; quelle adottate dal potere esecutivo nell'ambito dei "servizi organizzativi e informatici", costituiscono un concetto elastico ed indefinito collocato in una zona d'ombra del diritto a causa della difficoltà di ricostruirne il regime giuridico”*.

Pur nella necessità di ulteriore approfondimento devono essere posti alcuni punti fermi:

- la mancanza di tipicità nell'individuazione degli organi competenti ad emanare le direttive la cui violazione può integrare illecito disciplinare, ci appare, allo stato, una criticità difficilmente superabile;
- la violazione delle “direttive” non può risolversi in un'interferenza del potere esecutivo sull'attività della magistratura anche se riferito ai “servizi organizzativi ed informatici”;
- la violazione delle direttive, anche se emesse dal capo dell'ufficio, non potrà mai far riferimento all'interpretazione delle norme di diritto, ambito di autonomia incompressibile del magistrato;
- sarà necessario enucleare ambiti di rilevanza “disciplinare” dei contenuti per evitare che qualsiasi prescrizione solo perché introdotta in una direttiva, possa per ciò solo comportare anche il solo rischio di avvio di un procedimento disciplinare.

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?

Le direttive del Procuratore (domanda 35)

L'idea che un magistrato – anche se dirigente di un ufficio requirente – possa imporre una determinata interpretazione normativa ad un collega in servizio nel suo ufficio contrasta con il principio costituzionale secondo cui “*i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni*”. Peraltro il principio di eguaglianza alla base della democrazia, impone ugualmente che nell'ambito dall'ufficio situazione analoghe siano trattate in maniera uguale. Spetta al Procuratore di assicurare nell'ambito di riunioni plenarie (o di gruppo) tra i magistrati dell'ufficio (tutti posti sul medesimo piano) che all'esito di una discussione paritaria venga individuata la linea interpretativa nell'analisi dei fatti di rilievo penale, soprattutto quando di tipo seriale (ad esempio occupazione degli alloggi popolari, occupazione di edifici scolastici, individuazione degli indici concreti di rilievo ai fini della destinazione ad uso personale della sostanza stupefacente detenuta).

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?

Il passaggio di funzioni (domanda 36)

La legge procedimentalizza l'adozione del progetto organizzativo delle Procure riportandolo – condivisibilmente - sotto il diretto controllo del CSM.

Nessun intervento è, però, previsto per attenuare l'**organizzazione gerarchica** degli uffici di Procura (con il necessario ritorno alla distribuzione diffusa della titolarità dell'azione penale ai diversi magistrati addetti all'ufficio del Pubblico Ministero secondo il modello antecedente alla riforma c.d. Mastella del 2006). Il ruolo del Procuratore capo continuerà così ad essere sovraesposto restando oggetto di quella particolare attenzione mediatica e organizzativa che è stata tra i motori delle degenerazioni correntizie degli ultimi anni.

La **riduzione dell'osmosi tra funzioni requirenti e funzioni giudicanti** ci pare poi del tutto contraria all'esigenza di mantenere il PM all'interno della giurisdizione, circostanza questa indispensabile per garantire un più ponderato e corretto esercizio dei poteri connessi all'attività inquirente e requirente.

La strada da percorrere dovrebbe essere esattamente quella opposta alla separazione, incoraggiando nel corso dei nostri percorsi professionali frequenti cambi di funzione.

Il Pubblico Ministero dispone direttamente della Polizia Giudiziaria ed ha un potere enorme sulla vita delle persone; dalla sua iniziativa dipende la compressione di diritti fondamentali (la riservatezza delle comunicazioni, l'inviolabilità del domicilio, la libertà personale). **L'esercizio di questi poteri deve essere mantenuto nell'ambito della giurisdizione rafforzando e non indebolendo il legame con la funzione giudiziaria.**

Dato l'attuale assetto della riforma Cartabia le soluzioni che il CSM può provare a perseguire sono essenzialmente due:

- intervenire nella fase di valutazione dei progetti organizzativi secondo le direttrici indicate nelle risposte alle domande 14 a 16 e 35 per mantenere l'organizzazione degli uffici requirenti nell'alveo della giurisdizione
- valutare la compatibilità costituzionale dei limiti imposti al passaggio di funzioni con particolare riferimento all'obbligo di esercizio “*perpetuo*” delle funzioni civili per il PM che abbia deciso di passare alle funzioni giudicanti.

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 segreteria del CSM (domanda 37)

Sicuramente si tratta di questione da dover affrontare il prima possibile in quanto la collaborazione della segreteria e dell'ufficio studi costituisce un punto nevralgico nel dare corso ai lavori del CSM. Per quanto attiene alla composizione delle Commissioni, il dato normativo non consente alcuna interpretazione; pertanto si dovrà dare massimo rilievo alla scelta dei componenti che andrà mirata sulla professionalità, anche attraverso la previsione di un apposito Albo speciale a cui gli interessati (avvocati con oltre 10 di iscrizione e docenti universitari) potranno iscriversi e da cui attingere per le nomine.

Inoltre dovranno essere adottate delibere consiliari quali linee guida sia per la nomina dei componenti le Commissioni sia per la nomina da parte delle stesse Commissioni degli addetti all'Ufficio Studi e alla Segreteria.

Relativamente alla questione dei conflitti di interesse, dovrà essere prevista nelle circolari consiliari la durata degli incarichi quanto ai laici (es. 2+2 o 3+3), periodo durante il quale non potranno svolgere attività libero-professionale e/o accademica, trattandosi di incarichi in esclusiva.