

UNICOST

Unità per la Costituzione

L'ANM
che vogliamo

Programma per il rinnovo del CDC dell'ANM

Hanno collaborato

Giulio Adilardi

Francesca Ceroni

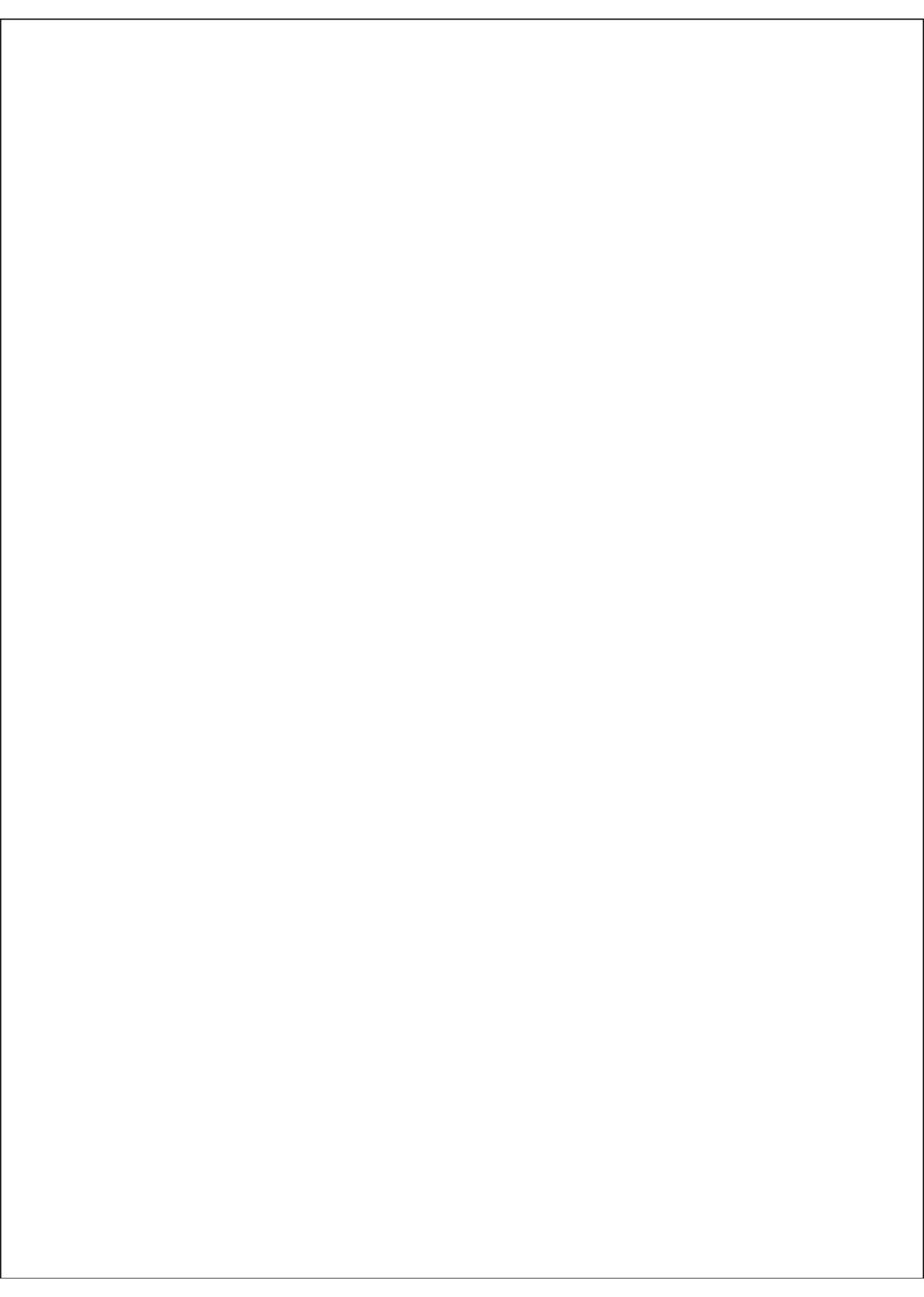
Massimo Forciniti

Fulvio Troncone

UNITÀ PER LA COSTITUZIONE

L'ANM
che vogliamo

Programma per il rinnovo del CDC dell'ANM



INDICE

| | |
|---|--------|
| ■ Programma di Unità per la Costituzione | Pag. 5 |
| ■ Congresso nazionale - Palermo 17-19 giugno 2011 Mozione finale | » 14 |
| ■ Il sistema disciplinare | » 16 |
| ■ Il trattamento economico | » 23 |
| ■ Documento presentato a Palermo Gruppo Informatizzazione e Organizzazione | » 27 |
| ■ SEMINARIO DI STUDIO L'efficienza degli uffici giudiziari. Quali rimedi. | » 31 |

PROGRAMMA

DI UNITÀ PER LA COSTITUZIONE

■ 1. Gli eventi che hanno caratterizzato l'anno appena trascorso hanno determinato l'apertura di **una stagione in cui l'etica della responsabilità deve permeare le future decisioni, che la classe dirigente del Paese è chiamata a prendere.**

In tale contesto l'Associazione Nazionale Magistrati, quale organo rappresentativo della Magistratura, che a pieno titolo fa parte delle istituzioni chiamate a lavorare per il Paese, deve con serietà svolgere il proprio ruolo.

Il Presidente Ciampi, in un Suo recente scritto¹, constatato come *questo non è il Paese che sognavo*, reputa che il “male oscuro” che affligge la società italiana abbia un'origine culturale ed etica prima e più che politica, economica e sociale. L'affievolirsi dei valori ispirati agli ideali di solidarietà, di rispetto dell'altrui dignità, di integrità morale in favore dei falsi miti del successo, del guadagno ad ogni costo, dello sfrenato, e quasi compulsivo, individualismo costituisce forse la principale ragione di fondo della richiesta della **supplenza giudiziaria.**

Infatti il declino delle organizzazioni partitiche, incapaci ormai di selezionare un'adeguata classe dirigente e, di conseguenza, di trovare una soluzione politicamente ragionevole fra le contrapposte istanze sociali, ha acriticamente rimesso alla Magistratura la soluzione di complesse questioni che dovevano e devono essere affrontate in una sede ben diversa.

Con la conseguenza che, la stessa Magistratura, pur nell'esercizio di proprie competenze istituzionali, è stata spesso destinataria di ingenerose, e talvolta feroci, accuse di indebita ingerenza nella sfera di competenza costituzionale di altri poteri dello Stato.

La nuova stagione dovrà, invece, caratterizzarsi per il **reciproco rispetto e piena legittimazione di ogni istituzione del nostro Paese, e, per quanto riguarda la Magistratura, il profondo e convinto rispetto della terzietà costituzionale, che significa principalmente “non collateralismo” da qualsivoglia potere.** A tal proposito, Unità per la Costituzione ribadisce che la “terzietà costituzionale” ha quale punto di riferimento irrinunciabile i principi costituzionali, valori cardine del nostro sistema democratico.

Unità per la Costituzione chiede ai propri aderenti una di presa di distanza, in concreto, da ogni centro di potere esterno alla magistratura. Ciò non vuol dire

¹ In Comprendere *Revue de Politique de la culture*, in Unità degli Italiani; Unità degli europei, 2011

“separatezza”, bensì consapevolezza della diversità delle prerogative e delle competenze delle altre istituzioni e, in particolare della “politica”.

La Magistratura deve tenersi visibilmente lontana dalle tentazioni di fare opposizione o collateralismo politico, in quanto, in uno Stato di diritto, chi amministra giustizia non può essere o apparire di destra, di centro o di sinistra.

Unità per la Costituzione, da tempo, sostiene che il magistrato che entra, legittimamente, in politica effettua una scelta irreversibile, senza ritorno. Tanto vale, soprattutto, per coloro che si impegnano in ruoli di amministrazione locale, per i quali è ancora maggiore l’impatto di “schieramento”, del tutto incompatibile con la stessa essenza della “terzietà” e della “imparzialità”.

Recenti vicende hanno riproposto con forza la questione, rendendo ormai necessario un efficace intervento legislativo, che disciplini l’intera materia.

Il principio dell’art. 102 della Costituzione - dell’esercizio del potere diffuso della giurisdizione, che appartiene ad ogni singolo giudice, nonché ad ogni magistrato dell’Ufficio del PM - deve rimanere intangibile, per fini di garanzia effettiva dell’uguaglianza tra i cittadini.

Questo valore, che pure è fondamentale nel sistema di bilanciamento tra i poteri dello Stato, oggi è messo a rischio di svuotamento sostanziale, per effetto di recenti interventi ordinamentali e normativi, che possono portare ad una sorta di “omologazione culturale”.

A tal fine molta attenzione meritano: la Scuola della Magistratura concepita dalla riforma dell’Ordinamento Giudiziario come entità autonoma; il nuovo processo di Cassazione, che favorisce l’omologazione giurisprudenziale, rendendo il magistrato immune da critiche, ma anche meno “coraggioso” nel consacrare, attraverso l’interpretazione, nuovi diritti; la prevista organizzazione delle Procure della Repubblica, che di fatto vanifica l’esercizio dell’azione penale come espressione del potere diffuso della giurisdizione; il nuovo sistema di illeciti disciplinari, che sovrappone fattispecie processuali a fattispecie di mancanze deontologiche.

Bisogna, poi, scongiurare “rischi” di cedimenti etici. Più volte il Capo dello Stato Giorgio Napolitano, in qualità di Presidente del Consiglio superiore, ha sottolineato l’importanza decisiva “dell’affermazione e del consolidamento di rigorose regole deontologiche per i magistrati per garantire il bene prezioso della credibilità morale edella imparzialità e terzietà del magistrato”.

Sulla “questione morale” occorre una rinnovata e maggiore consapevolezza che consenta, senza distinzioni o primazie correntizie, ormai superate, di sconfiggere il lassismo delle abitudini culturali che provengono dall’abbassamento generale dei livelli etici nelle istituzioni.

Su questo terreno l’Anm, nel rispetto dei propri compiti istituzionali, deve richiamare ogni sua componente a rafforzare attenzione e vigilanza sulle condotte

dei propri iscritti ed a potenziare una forte unità sulla condivisione di valori imprescindibili per ogni magistrato, abbandonando sterili contrapposizioni nella consapevolezza che il cedimento morale di un magistrato è una sconfitta per l'intera magistratura. Nella valutazione delle condotte deontologiche dei propri iscritti, la ANM deve operare, celermente ed al contempo con prudenza e serietà, trovando un giusto equilibrio fra sterili moralismi ed inammissibili indulgenze.

EFFICIENZA DEL SISTEMA GIUSTIZIA

■ 1. La magistratura e la giustizia devono essere vissute come risorsa irrinunciabile di uno Stato Democratico, che ha ovviamente un costo.

Ogni discorso sull'efficienza della macchina giudiziaria non può prescindere da un'attenta analisi delle risorse messe a disposizione del Ministero della Giustizia e, per il suo tramite, degli uffici giudiziari, nonché dalla verifica di una possibile migliore razionalizzazione delle voci di spesa.

Va combattuta l'idea che l'attività giudiziaria è un'attività meramente parassitaria, in sé improduttiva ed in quanto tale un costo secco per la società, da ridurre in ogni modo.

Tale opinione è errata e va contrastata perché non si confronta con le diverse realtà giudiziarie e non attesta la validità di tanti interventi, a costo zero, realizzati da tanti magistrati con la collaborazione di tutto il personale amministrativo.

L'affermazione della legalità – connessa ad ogni pronuncia giudiziale - anche semplicemente nei rapporti sociali tra privati, crea indubbiamente valore aggiunto, ossia ricchezza, per il sistema Paese. Infatti la sanzione di pratiche commercialmente scorrette, l'espulsione dal mercato di soggetti insolventi, il recupero sicuro e veloce dei crediti, la persecuzione di organizzazioni criminali, che impediscono lo sviluppo del sistema economico, relegando intere regioni del nostro Paese ad una situazione di povertà e arretratezza, integrano in sé un formidabile fattore di sviluppo.

■ 2. Va allora accolta con favore la progressiva consapevolezza che la **giustizia civile** costituisce un perno importante della crescita economica del nostro paese.

Il legislatore delegato ha, recentemente, approvato il decreto legislativo sulla riduzione dei riti civili.

Se è sicuramente apprezzabile la scelta di compilare in un unico testo legislativo tutta la normativa processuale speciale interessata dalle modifiche il risultato comunque raggiunto è decisamente deludente. In effetti, fermi i modelli di riferimento (rito del lavoro, procedimento sommario di cognizione, rito

ordinario), il legislatore delegato si limita ad incanalare, in uno dei tre indicati schemi, i procedimenti speciali esistenti, di fatto conservando la specialità della disciplina processuale da applicare ad ognuna delle categorie di controversie interessate dal decreto legislativo.

Rimangono irrisolte talune questioni assai controverse mentre, il decreto induce un'ulteriore complicazione dell'assetto già esistente, giacchè la nuova disciplina interesserà solo i processi di nuova instaurazione e non anche quelli già pendenti.

L'approccio minimalista adottato lascia, dunque, prevedere la scarsa incidenza pratica della novella, per effetto della permanenza al suo interno della molteplicità e frammentazione dei riti speciali.

E', pertanto, auspicabile che i futuri interventi legislativi siano adeguatamente ponderati ed introdotti, non in via emergenziale, ma solo a seguito di un adeguato dibattito fra gli operatori ed all'interno del Parlamento. Così come appare opportuno ritornare ad un'effettiva (e non mascherata) centralità del codice di procedura civile, con un modello processuale di riferimento, eventualmente adattabile ad alcune precise tipologie di controversie in ragione della loro particolare natura.

Anche i primi interventi del nuovo Governo Monti, pur comprensibilmente, si manifestano come interventi eccezionali, per l'appunto approvati con decreto – legge. Sui recenti interventi si apprezza l'ambito entro cui ci si è mossi, apparendo ineludibile che l'efficienza della giustizia civile non può realizzarsi solo sul versante strettamente giudiziario ma deve far perno anche sugli istituti della mediazione e sulle forme di giurisdizione devolute alla giustizia di pace.

■ 3. IL SETTORE PENALE

Occorre oggi rivolgere l'attenzione alle problematiche più urgenti che riguardano la giustizia penale.

In primo luogo il tema della corruzione, dell'evasione fiscale e del riciclaggio. Purtroppo in Italia il fenomeno della corruzione è ancora largamente diffuso nonostante gli sforzi messi in atto dalla magistratura inquirente e giudicante. I rapporti internazionali rilevano come la corruzione in Italia, radicata tanto nella pubblica amministrazione, quanto nel settore privato, sia favorita da alcuni aspetti specifici del nostro sistema amministrativo, come la non trasparenza e l'inefficienza di cui soffrono i meccanismi di assunzione e promozione. È essenziale riportare la corruzione tra le priorità dell'agenda delle riforme per il nostro Paese dando attuazione alla convenzione di Strasburgo, prevedendo l'incriminazione della corruzione tra privati e del traffico di influenze illecite.

In secondo luogo il tema del carcere. La drammaticità della situazione è evidente. Oggi la popolazione carceraria è costituita da circa 69.000 detenuti, un

terzo dei quali tossicodipendenti e più di un terzo stranieri. Mai, nella storia della Repubblica, ce ne sono stati tanti. La capienza dei 206 istituti italiani è di circa 44.000 posti letto. A ciò si aggiungono le pesanti carenze di organico degli agenti di polizia penitenziaria.

La soluzione al continuo aumento del sovraffollamento non può essere solo la costruzione di nuovi stabilimenti in quanto il carcere deve essere la *extrema ratio*.

È necessario introdurre pene alternative, non limitare l'affidamento in prova che pure ha dato buoni risultati, mitigare le restrizioni previste per i recidivi al godimento dei benefici penitenziari.

Infine occorre ridare slancio al processo penale procedendo ad una razionale depenalizzazione ed eliminando gli inutili formalismi nel pieno rispetto delle garanzie sostanziali della difesa. Per realizzare tutto questo è inevitabile:

agire sul piano della informatizzazione del processo introducendo le notifiche degli atti giudiziari tramite indirizzi di posta e-mail certificata ai difensori;
rivedere la disciplina dei procedimenti nei confronti dei contumaci e degli irreperibili;

rivedere la disciplina dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari quando l'imputato abbia già avuto conoscenza della vicenda penale che lo riguarda.

■ 4. In ogni caso, le novità normative non sono idonee a risolvere la questione dello smaltimento dell'arretrato civile che presuppone una riflessione più ampia sul sistema giustizia nel nostro Paese.

I dati forniti dalla Commissione europea sul rapporto giudici-avvocati in Francia e in Germania (dove esiste pure la motivazione a pagamento) è di 1 a 6 circa, rispetto a circa 1 a 26 nel 2010 in Italia. Gli stessi dati attestano che la produttività dei giudici italiani, nel contesto europeo, è ai primi posti.

Una visione realistica dei dati appena indicati lasciano intendere che è ben difficile che l'arretrato, accumulatosi negli anni, possa essere seriamente ridotto senza un razionale piano di investimenti e di riorganizzazione della macchina giudiziaria.

Unità per la Costituzione ritiene non più accettabile la richiesta rivolta alla Magistratura di supplire alle carenze organizzative, senza offrire risorse, innovazioni ed anche -non ultimo- il dovuto rispetto del ruolo e della dignità della funzione.

Non è più accettabile lavorare in locali inadeguati e in contrasto ad ogni normativa di sicurezza.

Occorre dare merito ai tantissimi colleghi la cui vocazione alla funzione ha indotto a portare personalmente il carrello dei faldoni in udienza, ad accettare di esercitare la funzione giurisdizionale in locali fatiscenti, a pagare di tasca propria benzina,

codici ed articoli di cancelleria. A questa magistratura occorre essere riconoscenti, anche per la sobrietà ed il riserbo con cui tutto ciò è stato affrontato. Ma tutto ha un limite.

L'inserimento nella manovra finanziaria, della **revisione delle circoscrizioni giudiziarie** costituisce un dato in sé apprezzabile perché corrisponde ad una richiesta tante volte reiterata dal CSM e dalla stessa ANM nel corso di questi ultimi anni.

Il CSM in innumerevoli occasioni, con risoluzioni generali, ha richiamato la priorità di questo intervento, del resto ben inquadrato anche nel “Libro verde sulla spesa pubblica” del 2007, preparato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica e nel Rapporto 2008” della Commissione tecnica per la finanza pubblica, concernente “La revisione della spesa pubblica. Entrambi i documenti attestano che le elaborazioni sui dati disaggregati, per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere, evidenziano l'esistenza nell'organizzazione giudiziaria di rilevanti economie di scala non sfruttate e che la dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari costituisce elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia, pur in presenza di una buona produttività del magistrato, che risulta crescente al crescere delle dimensioni del tribunale. Rilevanti economie possono derivare da forme di specializzazione e dalla ricerca della dimensione ottimale degli uffici.

Un recupero di efficienza può, dunque, essere perseguito con la revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpate gli uffici di minori dimensioni. **L'Associazione Nazionale Magistrati deve essere disponibile ad un'interlocuzione stabile e costruttiva per l'elaborazione dei decreti delegati.**

Ciò nondimeno, alcuni contenuti della norma delega suscitano perplessità specie per quanto riguarda la previsione di poter dar corso alla ridefinizione dell'assetto territoriale degli uffici requirenti anche mediante **ricorso ad accorpamento in un unico ufficio di procura della competenza allo svolgimento di funzioni requirenti in più tribunali** (lett. c). La previsione introduce una centralizzazione dell'esercizio dell'azione penale senza considerare i profili di carattere organizzativo connessi alla molteplicità delle esigenze dei diversi tribunali.

Unità per la Costituzione chiede, inoltre, che il CSM sia presente attivamente già in questa delicata fase di elaborazione ed attuazione dei decreti delegati.

Le costanti scoperture nella pianta organica complessiva costituiscono, poi, un ostacolo insormontabile al pieno ed efficiente funzionamento del sistema giudiziario e, dunque, alla risposta di giustizia tempestiva.

Le vacanze complessive nella pianta organica della magistratura sono oggi pari a circa 1.300 unità. Si scontano gli errori del passato e l'assurdo blocco dei bandi di concorso voluto dal ministro Castelli.

In tale contesto non appare più rinviabile l'elaborazione di un piano pluriennale di copertura delle vacanze della pianta organica, con il quale pianificare lo svolgimento di più concorsi per l'accesso in magistratura, onde, per un verso, porre rimedio alle già croniche scoperture verificatesi soprattutto nelle zone più a rischio del Paese e, per altro verso, assicurare la selezione di candidati adeguatamente qualificati, senza la necessità di dover inutilmente ricorrere a bandi di concorso per un numero di posti non obiettivamente proporzionato ai potenziali vincitori delle prove. Molto riduttiva e non appagante è l'introduzione, ad opera dell'art. 37 d.l. 98/2011 conv dalla L. 101/11, dell'espressa possibilità per i capi degli uffici giudiziari di stipulare apposite convenzioni, senza oneri a carico della finanza pubblica, con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali di cui all'art. 16 d.lgs. 17 novembre 1997, n. 398, e con i consigli degli ordini degli avvocati, onde consentire, su richiesta dell'interessato, lo svolgimento presso i medesimi uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato, con compiti di assistente di studio di un magistrato ordinario.

Se è infatti vero che grazie a tali convenzioni potranno acquisirsi "nuove energie intellettuali esterne al sistema", è altrettanto vero che non è più differibile la previsione di una struttura, stabile e qualificata, volta ad assistere e collaborare con il magistrato nello svolgimento di attività routinarie, di studio, di approfondimento.

■ 5. Non più rinviabile è anche una generale politica per le pari opportunità, una più *europea* conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, da considerarsi quale uno dei principali fattori di innovazione dei modelli sociali, economici e culturali.

Ad oggi le donne in magistratura costituiscono il 46% dell'organico e, secondo "l'andamento di genere" registrato negli ultimi concorsi per l'accesso in magistratura, ben presto sarà raggiunta la piena parità.

Tale dato va letto alla luce della consapevole constatazione per cui in Italia il lavoro familiare resta a carico soprattutto del genere femminile. Il che di fatto è freno al pieno sviluppo delle potenzialità lavorative delle donne nel lavoro.

Il progressivo aumento della presenza femminile in magistratura impone allora l'adozione di politiche di lungo termine che tutelino le concrete esigenze della maternità con la realizzazione di adeguate strutture di servizio e l'implementazione di servizi integrativi all'interno dei medesimi plessi giudiziari.

La linea politico – culturale del Gruppo persegue l'obiettivo di favorire la presenza femminile in tutte le sedi, associative ed istituzionali (come è dimostrato dalle recenti elezioni al Csm), nel pieno rispetto del principio di parità di genere e di promuovere una vera cultura dell'uguaglianza, che dia finalmente piena

attuazione al dettato Costituzionale.

Ma delle pari opportunità va data una lettura ancora più ampia.

L'impegno di Unicost sarà, dunque, rivolto a promuovere azioni positive idonee a rimuovere tutte le disparità che di fatto impediscono la realizzazione delle stesse opportunità di sviluppo di carriera e di piena soddisfazione professionale.

■ 6. Rendimento del magistrato e carichi esigibili

La novità legislativa richiede necessariamente una definizione dei carichi esigibili, come d'altro canto richiesto al Csm dal dettato dell'art. 37 Dl 98/11, al fine di consentire ai capi degli uffici di programmare il piano di smaltimento dell'arretrato.

La sfida è grande, tenuto conto anche delle aspettative che sul punto si sono levate all'interno ed all'esterno della magistratura; ma l'approdo deve essere certo: il lavoro del magistrato non può essere ridotto ad un mera evasione dei fascicoli misurabile solo sotto un profilo quantitativo, in sé alienante ed inidoneo a dare giustizia.

Il lavoro del magistrato, per la sua specificità, non si svolge solo in ufficio, per cui, scattata l'ora, inizia automaticamente il tempo libero; è vero, anzi, il contrario è un'attività che segue il magistrato in ogni dove e quando.

L'organizzazione del lavoro giudiziario, sicuramente, deve tener conto delle esigenze, anche tempistiche, degli utenti del servizio giustizia, ma, al tempo stesso, proprio per assicurare un minimo di qualità, **e non solo una mediocre quantità, deve consentire spazi di riflessione, di meditazione e di approfondimento, che solo una ragionevole e concreta definizione del carico esigibile è idonea ad assicurare.**

Ogni ufficio potrà quindi modulare il programma secondo le caratteristiche della domanda di giustizia ricevuta, il tutto secondo modalità trasparenti e verificabili, nell'ottica di una gestione organizzativa dei ruoli giudiziari connotata da una maggiore trasparenza. E, peraltro, la prospettazione degli obiettivi da raggiungere non può non essere preceduta dall'illustrazione della complessiva situazione dell'ufficio giudiziario di riferimento, la quale soltanto può consentire di cogliere sia la razionalità dei risultati proposti sia la ragionata verifica periodica del loro raggiungimento.

La determinazione dei carichi di lavoro presuppone una esatta e veritiera fotografia dell'esistente. Su questo chiediamo che il CSM sia in grado di cogliere l'opportunità per una seria e congiunta, tra CSM e Ministero, rilevazione effettiva dello stato della giustizia civile nei vari distretti ed uffici giudiziari.

Spiace dover constatare che sia andata persa l'occasione, per una inspiegabile opposizione degli altri gruppi consiliari, della approvazione di un documento di

base, approvato dalla Sesta Commissione, e che si incentrava proprio sulla costruzione di una agenda di lavoro con il Ministero su alcune priorità tra le quali quella in esame.

Ribadiamo che non deve essere confusa la determinazione di **standard di rendimento**, che costituisce solo uno dei parametri di valutazione della laboriosità del magistrato, ai fini del giudizio sulla sua professionalità, dalla individuazione dei **carichi esigibili del lavoro dei magistrati**, introdotti dal legislatore come criterio di determinazione degli obiettivi di rendimento degli uffici.

Una più esatta distinzione tra le due categorie e una attenta ricerca del criterio di individuazione della “capacità di lavoro” dei singoli magistrati da misurarsi alla luce della concreta situazione dell'ufficio in cui ciascuno opera potrà sollevare dalla preoccupazione derivante dalla applicazione troppo rigorosa della responsabilità disciplinare per i ritardi nel deposito dei provvedimenti giudiziari.

Va detto con chiarezza vi sono casi indifendibili, in cui l'abnormità dei ritardi costituisce il precipitato di un'inammissibile cattiva organizzazione sul piano lavorativo. Ma capita spesso che i colleghi, impegnati in situazioni giudiziarie difficili, con spirito di abnegazione, invece di chiudersi in una gretta visione burocratica della funzione giudiziaria, cerchino di far fronte a ruoli ingestibili e ad una domanda di giustizia da tempo inevasa. In tali casi, si viene a creare così una situazione inestricabile fra pendenze ingestibili, cause riservate a sentenza e ritardi nei depositi, che porta paradossalmente a sanzionare il collega che lavora di più e meglio in luogo di colui che si limita a fare meno dello stretto necessario, pur di fronte a situazione emergenziali .

Tale conclamata situazione si è poi aggravata con la riformulazione dell'art. 81 bis disp. att. c.p.c. e la conseguente introduzione dell'obbligo del rispetto del calendario del processo redatto alla luce del principio della ragionevole durata del processo, pena la possibile irrogazione di sanzioni disciplinari, un'aggettivazione negativa in sede di valutazione di professionalità e di conferimento di incarichi semidirettivi e direttivi.

La pericolosità di tale disposizione si coglie proprio alla luce delle osservazioni appena enunciate in tema di ingestibilità dei ruoli e di oggettiva impossibilità in talune realtà giudiziarie del rispetto del termine triennale di definizione delle controversie sin dal momento della redazione del detto calendario.

Unità per la costituzione è impegnata a realizzare, su questi temi, un ampio dialogo e confronto tra le diverse realtà giudiziarie del Paese. Di recente, ha costituito un gruppo di studio sulla informatizzazione ed organizzazione degli uffici giudiziari, che ha realizzato nello scorso dicembre un primo seminario i cui risultati sono stati apprezzati da tutti i partecipanti.

Mozione finale

Unità per la Costituzione ritiene che la legittima scelta del magistrato di accettare candidature o incarichi politici non possa che essere irreversibile. A tal fine auspica un intervento legislativo volto a dare attuazione a questo principio, a tutela della immagine di imparzialità, terzietà e indipendenza dell'ordine giudiziario.

Si impegna altresì a promuovere una modifica statutaria volta ad attuare tale principio all'interno del gruppo.

Il magistrato acquisisce credibilità e fiducia solo attraverso i provvedimenti giurisdizionali, il suo impegno e la sua professionalità; non ha bisogno, né deve cercare, il consenso dei cittadini come fonte della sua legittimazione.

La credibilità della magistratura impone un salto di qualità nell'atteggiamento di rifiuto verso quelle forme di lassismo culturale che hanno caratterizzato spesso l'abbassamento dei livelli etici nelle istituzioni.

Chi è chiamato a svolgere il controllo di legalità non può che interpretare il proprio ruolo con trasparenza e con un'etica istituzionale quotidianamente praticata.

Fermo restando la disponibilità al dialogo del gruppo di Unità per la Costituzione, va ribadito che quella che viene presentata al Paese come la riforma della Giustizia è in buona sostanza una "riforma contro la Magistratura". Un'efficace riforma non può prescindere dall'organica revisione della geografia giudiziaria, da un serio intervento di depenalizzazione, dalla completa informatizzazione degli uffici, dal razionale recupero delle risorse, dalla rapida copertura e dall'aumento degli organici anche del personale amministrativo.

Va respinta ogni iniziativa legislativa volta ad introdurre ipotesi di responsabilità civile diretta del Magistrato, che si risolverebbe in una forma surrettizia di pressione sull'indipendente esercizio della giurisdizione, senza offrire al contempo maggiore tutela ai cittadini.

Va respinto altresì ogni tentativo di introdurre modelli ordinamentali nei quali non sia più riconosciuta e costituzionalmente garantita al pubblico ministero la stessa autonomia e indipendenza del giudice.

In un'ottica di dialogo costruttivo il Gruppo di Unità per la Costituzione riafferma la volontà di affrontare, senza preconcette chiusure, tutte le problematiche relative ad una utile riforma della Giustizia, valorizzando il contributo ideale e propositivo delle aree culturali in Magistratura, di cui si ribadisce l'essenzialità, in un percorso di autoriforma volto al raggiungimento dell'efficienza del servizio giustizia, della ragionevole durata del processo e del contrasto all'illegalità diffusa.

IL SISTEMA DISCIPLINARE

■ 1. Le recenti riforme ordinamentali, legge 150/2006 e relativi decreti attuativi (con le modifiche della cd Legge Mastella, L. 269/2006), hanno profondamente mutato il sistema disciplinare.

La prassi applicativa della normativa e l'elaborazione giurisprudenziale conseguente hanno indotto ad intervenire da una parte il legislatore, dall'altra la Corte Costituzionale, affinché il sistema fosse sempre più aderente alla Carta Costituzionale: da una concezione strettamente amministrativa del procedimento disciplinare si è giunti ad un vero e proprio procedimento giurisdizionale, avente la peculiarità di produrre come atto finale un provvedimento giurisdizionale. E' di recente acquisizione l'idea che la materia disciplinare non è una questione riservata, interna al corpo professionale, ma che al contrario, il prestigio dell'ordine e il corretto svolgimento delle funzioni giurisdizionali appartengono alla generalità dei cittadini, così come la stessa indipendenza della magistratura.

Infatti il sistema della responsabilità disciplinare dei magistrati ha costituito un punto cruciale del dibattito sulla riforma dell'Ordinamento Giudiziario nei primi anni 2000.

Gli interventi si sono avuti sia nell'ambito sostanziale sia in quello procedimentale; da una parte si è introdotta la tipizzazione degli illeciti disciplinari, dall'altra l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, il che ha consentito di modulare il procedimento disciplinare sulla falsariga del procedimento penale.

L'impianto determinato a seguito degli interventi sull'ordinamento giudiziario ha quindi riportato rilevanti modifiche di seguito schematicamente indicate:

- obbligatorietà dell'azione disciplinare;
- tipizzazione dell'illecito disciplinare;
- applicabilità del nuovo codice di procedura penale in quanto compatibile;
- allargamento dei poteri cautelari della Sezione Disciplinare;
- ricorribilità dinanzi alle Sezioni Unite Civili della Suprema Corte (a seguito dell'intervento della L.269/2006, originariamente alle SS. UU. Penali).

Il sistema disciplinare frutto della riforma è improntato ad una parziale tipizzazione delle condotte. In particolare l'art. 1 del Dlgs 109 del 2006, così come modificato dalla L 269/2006 (cd Mastella), teso ad individuare le condotte illecite, enuncia i doveri fondamentali del magistrato: imparzialità, correttezza,

diligenza, laboriosità, riserbo, equilibrio e rispetto della dignità della persona nell'esercizio delle funzioni.

I successivi articoli 2, 3 e 4, alla stregua dei doveri indicati all'art. 1, individuano le fattispecie costituenti condotte illecite, in quanto violazioni di quei doveri, suddivise in *illeciti perpetrati nell'esercizio delle funzioni ed illeciti perpetrati fuori dall'esercizio delle funzioni*, nonché *illeciti conseguenti a reato*. Sono in altri termini indicate quelle condotte la cui integrazione comporta una responsabilità disciplinare che, proprio in quanto descritte dalla norma, realizzano il cd principio di tassatività.

■ 2. La individuazione delle fattispecie astratte configuranti ipotesi di illecito disciplinare sono state il frutto di un'elaborazione che ha tenuto conto della consolidata giurisprudenza formatasi nel corso della vigenza del vecchio regime normativo e di alcuni aspetti (specie con riferimento alla violazione della diligenza concretatesi in violazione di legge e quindi inerente anche la interpretazione di norme ovvero al dovere di riserbo) che hanno risentito del rapporto politica-magistratura. E' da dire che con la legge 269/2006 cd Mastella sono stati eliminati aspetti che si appalesavano in contrasto con il sistema costituzionale.

Molto discussa, ad esempio, è stata la previsione della lettera G (art. 2 DLgs 109/2006), in materia di violazione dell'obbligo di diligenza, ossia la "*grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile*", ovvero l'ipotesi della lettera H, che fa riferimento al "*travisamento dei fatti determinato da negligenza inescusabile*", ma l'introduzione del comma 2 art. 2 Dlgs 109/2006 ha posto dei paletti, laddove esclude che l'attività di interpretazione di norme di diritto ovvero la valutazione del fatto e delle prove (ipotesi questa aggiunta dalla cd Mastella) non danno luogo a responsabilità disciplinare. Tale modifica legislativa tuttavia non esime dal prestare la massima attenzione nella individuazione delle fattispecie concrete dal momento che di fatto il confine tra interpretazione e violazione di legge può essere labile. Sul punto la Sezione Disciplinare ha ravvisato la grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile quando il magistrato abbia esercitato un potere processuale sulla base di una interpretazione del dato normativo in contrasto con l'orientamento assolutamente maggioritario della dottrina e della giurisprudenza o senza fornire alcuna motivazione circa le ragioni poste a fondamento della sua scelta, ovvero al fine di reagire ad atti asseritamente arbitrari posti in essere da altra Autorità Giudiziaria (cfr. sent. CSM n. 122/2009). Circa la materia della violazione dell'obbligo di laboriosità, ovvero di diligenza, molta attenzione è stata prestata alla lettera Q art. 2, che prevede il "*reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni*" con

la presunzione che esclude la gravità il caso di ritardo non eccedente il triplo dei termini previsti dalla legge.

La fattispecie quantitativamente più rilevante in termini casistici è quella costituita dal ritardo nel deposito delle sentenze e degli altri provvedimenti. La giurisprudenza, superando l'orientamento formatosi nella vigenza del r.d.lgs, n. 511/1946, la quale ancorava la rilevanza disciplinare dei ritardi alla violazione del dovere di laboriosità, ha evidenziato che la tipologia di illecito in questione mira a sanzionare il difetto di adeguata auto-organizzazione, e quindi di diligenza, in quanto l'auto-organizzazione del magistrato è una condizione essenziale della sua indipendenza, essendo egli responsabile del suo risultato professionale, nel quale, in forza del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, sono inclusi anche i tempi, ivi compresi quelli destinati alla redazione dei provvedimenti, ossia ad un'attività essenziale per l'effettività del processo, giacché essa rende possibile il controllo impugnatorio (cfr. sent. CSM n. 29/2009, confermata da Cass., Sez. Un., 13 ottobre 2009, n. 27290/2009). Ha inoltre precisato che sono sicuro indice di difetto di auto-organizzazione i ritardi che superano, sotto il profilo temporale, ogni limite di ragionevolezza (cfr. sent. CSM n. 104/2010, confermata da Cass., Sez. Un., 16 dicembre 2010, n. 508/2011; cfr., inoltre Cass, Sez. Un., 18 giugno 2010, n. 14697/2010, e Cass., Sez. Un., 5 aprile 2011, n. 10176/2011, le quali affermano che l'eccessiva protrazione dei ritardi dà luogo ad una colpa *in re ipsa*, in sé non giustificabile). Le pronunce più recenti della Sezione Disciplinare enunciano il principio secondo cui la fattispecie in questione è giustificata quando è in rapporto di causalità specifica con il ritardo, come l'impegno pressoché quotidiano in udienza (cfr. sent. CSM n. 172/2010) o nella trattazione di processi estremamente complessi e di grande delicatezza (cfr. sent. CSM n. 30/2011), ovvero l'assenza dal servizio per astensione obbligatoria e facoltativa (cfr. ord, CSM n. 166/2010; ord. CSM n. 169/2010; sent. CSM n. 4/2010), ovvero ancora lo svolgimento di attività di carattere organizzativo in aggiunta all'ordinario lavoro giudiziario (cfr. sent. CSM n. 182/2010, nonché sent. CSM n. 2/2011); sembra inoltre essersi affermato l'orientamento per cui la rilevanza delle giustificazioni addotte assume o meno efficacia liberatoria alla luce di un rapporto di ragionevole proporzione con l'entità dei ritardi (cfr. sent. CSM n. 185/2010; sent CSM n. 7/2011; sent. CSM n. 33/2011).

■ **3.** Quanto all'aspetto più strettamente procedimentale è da dire che con la L. 269/2006 si è posto il problema dell'impatto dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare e, quindi, il problema delle ricadute sull'efficienza del sistema ed è stata indicata come soluzione l'introduzione di due istituti, l'uno di natura

sostanziale, l'altro procedurale. Da una parte è stato introdotto l'art. 3 bis Dlgs 109/2006 che disciplina la condotta irrilevante (*"L'illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza"*). Di tale istituto è stato fatto un uso moderato e la Sezione Disciplinare ha chiarito che il medesimo presuppone, in linea con il principio di offensività dell'illecito, di matrice penalistica, l'analisi e la valutazione tanto del profilo oggettivo della vicenda, in relazione alle conseguenze che da essa sono derivate, quanto dell'atteggiamento psicologico dell'incolpato (cfr. sent. CSM n. 116/2008).

D'altra parte è stato introdotto il comma 5 bis dell'art. 16, che prevede la possibilità di archiviazione da parte del Procuratore Generale, senza interlocuzione con la Sezione Disciplinare, se il fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'art. 3 bis o forma oggetto di denuncia non circostanziata, ovvero non rientra in alcuna delle ipotesi tipizzate oppure se il fatto, all'esito delle indagini, risulta inesistente o non commesso.

Altro aspetto di rilievo determinato dalle modifiche ordinamentali è dato dalle ricadute sull'istituto del trasferimento d'ufficio del magistrato di cui all'art. 2 Legge Guarentigie (RDL 31.5.46 n. 511). Infatti tale istituto ha costituito nel corso degli anni l'unico strumento utilizzato dal CSM per intervenire con immediatezza in situazioni delicate. La prassi consiliare ha visto l'utilizzo dell'istituto in funzione cd paradisciplinare (il provvedimento finale ha avuto in tale ottica come presupposto la incompatibilità ambientale e/o funzionale), il che ha determinato una procedura sempre più garantita (in ossequio alla giurisprudenza amministrativa volta al rispetto dell'art. 107 Costituzione in materie di garanzie di difesa del magistrato, non potendosi negare la natura afflittiva del provvedimento). In altri termini l'istituto, concepito in modo da poter prescindere nella valutazione delle circostanze di fatto dalla colpa del magistrato ed anche dalla riprovevolezza della condotta, è stato applicato a prescindere da irrogazioni di sanzioni proprio per rimuovere situazioni oggettivamente da intralcio al regolare esercizio della giurisdizione, determinando così una sorta di sovrapposizione sul profilo disciplinare. Ma le finalità tutelate sono state evidentemente diverse: si è voluto garantire un immediato intervento, diretto a rendere credibile l'istituzione e dare fiducia ai cittadini.

Il nuovo assetto ordinamentale ha ridimensionato l'istituto, sicchè la competenza amministrativa del CSM è stata perimetrata alla sola ipotesi in cui il trasferimento d'ufficio del magistrato sia dovuto a causa indipendente da sua colpa e sia tale da determinare l'impossibilità che egli svolga le proprie funzioni con indipendenza ed imparzialità.

La modifica è sottolineata dalla introduzione delle ipotesi cautelari di cui agli artt. 13 e 22 D.Lgs 109/06 laddove è prevista, su iniziativa del titolari

dell'azione disciplinare la possibilità di richiedere quale misura cautelare il trasferimento d'ufficio allorché la permanenza in sede del magistrato, nei cui confronti è stato iscritto procedimento disciplinare, è in contrasto con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia. In sostanza accanto alla sospensione dalle funzioni e dallo stipendio è previsto il trasferimento d'ufficio, che rispetto alla sospensione costituisce misura meno gravosa (*"nei casi di minore gravità"*) atteso che i titolari dell'azione disciplinare possono chiedere tale misura in luogo della sospensione (evidentemente la sospensione dalle funzioni viene disposta nei casi gravi, ad esempio in ipotesi di commissione di gravi reati è obbligatoria, art. 21). In altri termini l'iniziativa in tale ambito fuoriesce dal circuito dell'autogoverno – il che non è un fattore del tutto positivo – per essere affidata ai titolari dell'azione disciplinare, quindi anche al Ministro della Giustizia.

■ 4. Alla luce di questa veloce disamina del sistema disciplinare sono da fare alcune brevi considerazioni.

In primo luogo è da dire che il nuovo sistema sul piano concettuale, tipizzando l'illecito offre più garanzie al magistrato; la tipizzazione, però, viene intesa oltre che quale garanzia di questi o, anche quale strumento di garanzia della collettività, in particolare dell'oggettivo generale interesse all'osservanza da parte di ciascun magistrato di quell'insieme di doveri, il cui rispetto è ritenuto presupposto necessario affinché l'amministrazione della giustizia risponda ai principi costituzionali.

E' da sottolineare che i poteri di intervento e di impulso del Ministro della Giustizia nel procedimento sono pregnanti e vanno al di là della previsione costituzionale di promuovimento dell'azione disciplinare. In particolare il Ministro della Giustizia con la richiesta di indagini rivolta al procuratore Generale può richiedere l'estensione ad altri fatti (art.14.3 DLgs 109/2006) dell'azione già promossa, ovvero formulare un'integrazione della contestazione disciplinare (art. 17. 3), può formulare l'incolpazione e avanzare autonomamente richiesta di fissazione del giudizio disciplinare in tutti i casi in cui dissente dalla richiesta di proscioglimento avanzata dal Procuratore Generale (art. 17.7), ha il potere di ricorrere alle Sezioni Unite civili avverso le sentenze della Sezione Disciplinare (art.19.3). Non ultimo il Ministro ha il potere di richiesta di provvedimento cautelare, ivi compreso il trasferimento d'ufficio.

Appare del tutto evidente una eccessiva presenza del Ministro nei procedimenti disciplinari, ma soprattutto l'ingerenza del Potere Esecutivo sull'attività giurisdizionale.

In particolare, il potere di iniziativa cd. cautelare da parte del Ministro desta non poche perplessità, in considerazione del fatto che questo, a differenza del

Procuratore Generale, interviene con parametri valutativi legati a profili di opportunità ,quindi di natura politica.

Se si tiene conto del fatto che nell'originaria stesura del modello disciplinare il Ministro si limitava a costituirsi in udienza attraverso un suo rappresentante, è evidente come siano a dismisura aumentati i suoi poteri, al punto da rendere labile la linea di confine tra il Potere Esecutivo ed il Potere Giudiziario.

Altro aspetto concettuale da chiarire è se sussista una incompatibilità tra l'attività di alta amministrazione e quella giurisdizionale che lo stesso consigliere è chiamato a svolgere.

Allo stato della normativa, in realtà, non si ritiene possano coagularsi ipotesi d'incompatibilità per detta doppia veste. Anzi è proprio l'assetto costituzionale che nell'ambito dell'autogoverno prevede una carica elettiva, nel caso della Sezione Disciplinare un giudice elettivo . Tale sistema è stato fondamentale per garantire l'indipendenza della magistratura.

E' però ipotizzabile, *de iure condendo*, che, in ragione delle maggiori attività previste dal nuovo assetto ordinamentale, con valutazioni sempre più ravvicinate e pregnanti sull'attività dei magistrati, la Sezione Disciplinare, sempre affidata al circuito dell'autogoverno, possa avere una sua autonomia, rispetto all'attività amministrativa, per esempio differenziando il sistema elettorale e la durata del mandato.

Merita, infine, una riflessione il ruolo delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel sistema disciplinare, ruolo che è fondamentale, incidendo sia nella fattispecie concreta, come controllo di legalità, sia a livello "generale", attraverso la tradizionale funzione nomofilattica.

E' da rilevare, però, che non è rassicurante l'impostazione, che sul tema specifico dei ritardi, ha adottato il Supremo Collegio.

Emerge, infatti, una linea interpretativa della disciplina introdotta con la legge n.109 del 2006 orientata ad "oggettivare" l'illecito ed ad eliminare progressivamente la necessità dell'elemento psicologico, quale requisito necessario ad integrarlo; non conta che il sistema giustizia sia notoriamente al collasso, conta solo il tempo: il ritardo è grave se supera del triplo il termine normativamente previsto, è "ingiustificato" se è di oltre un anno.

Non rilevano le condizioni di lavoro, la gravosità del carico, la produttività anche se "notevole", la laboriosità ancorchè "lodevole", al fine di escludere la sussistenza dell'illecito, occorre esclusivamente la dimostrazione dell'inevitabilità -oggettiva- del ritardo grave, malgrado il magistrato abbia fatto tutto quanto era nelle sue possibilità per evitarlo (ved. ex multis Cass. S.U. n. 7194/2011; Cass. S.U. n. 22729/2011; Cass. S.U. n. 507/2011; Cass. S.U. n. 18697/2011; Cass. S.U. n. 7193/2011).

E' auspicabile che, al contrario, il ritardo debba essere sintomo di incuria, di superficialità, di negligenza, di mancanza di operosità, di cattiva organizzazione del lavoro ricollegabile a scarsa professionalità, e debba, in ogni caso, essere conseguenza di un comportamento ascrivibile al magistrato, almeno a titolo di colpa.

E' necessario , quindi, considerare la complessiva organizzazione dell'ufficio, le funzioni ordinarie e, eventualmente, straordinarie svolte, i carichi di lavoro, le scoperture d'organico, la disponibilità manifestata in situazioni di difficoltà di colleghi. La fattispecie contestate, cioè, nel momento valutativo devono essere "soggettivizzate", ovvero collocate in specifiche circostanze di tempo e di luogo, tenendo conto della "condizione di esigibilità", secondo le indicazioni del Giudice delle Leggi.

Le sentenze 13 gennaio 2004 n. 5 e 20 giugno 2008 n. 225, infatti, impongono di verificare le situazioni "concrete" per le quali non può esigersi dall'incolpato l'ottemperanza del precetto normativo. In particolare, quanto ai termini di deposito delle singole sentenze, sarebbe iniqua o non proporzionata la irrogazione della sanzione per i ritardi, che non possano ritenersi dovuti a negligenza o "colpa" del magistrato nell'organizzare il suo lavoro. Tale verifica, infatti, garantisce la elasticità dei precetti normativi sui termini ordinatori di deposito dei provvedimenti giurisdizionali, temperandone il rigore applicativo.

E' auspicabile, quindi, che sia consacrato all'interno del nostro sistema disciplinare il principio della responsabilità per fatto proprio colpevole, il quale esige che tutti e ciascuno degli elementi che concorrono a contrassegnare il disvalore della fattispecie siano soggettivamente collegati all'agente e a lui "rimproverabili".

E' ipotizzabile , anzi da auspicare, il vaglio del giudice delle leggi circa la legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. q) del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di uguaglianza, che esclude che i cittadini possano essere chiamati a rispondere di fatti che non possono impedire, o che non sono in grado, senza la minima colpa, di evitare.

IL TRATTAMENTO ECONOMICO

■ 1. La questione retributiva dei magistrati è materia, più che complessa, delicata perché coinvolge un rapporto con la politica che venne, meritoriamente, oggettivizzato con la disciplina del sistema retributivo, approvato negli anni 1979 – 1981 e – almeno formalmente – tuttora vigente. Esso si articola in tre segmenti: 1) voce stipendiale (comprensiva delle indennità giudiziaria e dell'indennità integrativa speciale, comune con le altre categorie del pubblico impiego; 2) scatto biennale; 3) progressione economica per classi stipendiali legata a fasce di anzianità ma subordinata a valutazioni positive di professionalità.

Il primo segmento è connesso ad un sistema di adeguamento automatico triennale, con acconti annuali, che adegua le basi stipendiali dei magistrati agli aumenti medi ottenuti dai lavoratori del pubblico impiego nel triennio precedente.

La lievitazione del primo segmento si ripercuote direttamente anche sugli importi degli altri due segmenti della retribuzione (scatti biennali e classi stipendiali).

Questo sistema, pur attraverso il superamento di forti resistenze da parte dei governi in ordine alla sua attuazione completa (si pensi alla difficoltà di valutare nello stipendio anche le indennità accessorie corrisposte ai dirigenti amministrativi), ha assicurato una buona tenuta dei nostri stipendi almeno sino al 2008. Da quella data, in coincidenza con le prime manovre di riduzione della spesa pubblica, la nostra categoria ha subito ripetute “aggressioni” in stretta correlazione con le accuse di inefficienza del sistema giudiziario, con la lotta agli automatismi stipendiali (che ha visto, in particolare, emergere contro di noi la categoria dei dirigenti pubblici forti dei loro contratti individuali), con l'emergere di visioni premiali del lavoro svolto.

In questo quadro, la ANM ha dovuto subire forti pressioni senza che, da nessuna parte politica, sia stata colta la delicatezza di un confronto che, attraverso interventi ripetuti ed annuali, costringeva la magistratura ad una non prevista contrattazione in presenza di una disciplina legislativa che, come abbiamo visto, era stata voluta proprio per “ attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza della magistratura e di evitare che i magistrati siano soggetti a periodiche

rivendicazioni nei confronti di altri poteri” (secondo quando riconosciuto dalla corte costituzionale) .

■ **2.** La linea seguita dalla ANM finora ha, comunque, garantito che il sistema normativo non fosse ripudiato. In presenza di una retribuzione stabilita per legge, è evidente che per evitare che si operasse una revisione della legge, proprio in coincidenza con l’evolvere della crisi finanziaria ed economica dello Stato (che, in altri Paesi, es. la Spagna, ha condotto alla riduzione degli stipendi del 20%), la ANM ha cercato di ridurre e ritardare gli effetti negativi con una strategia “ sindacale” che teneva conto delle concrete realtà esistenti e delle prospettive.

Le diverse manovre di questi ultimi 4 anni stanno incidendo nei seguenti termini:

UNO

Non abbiamo avuto dal 2011, e non l’avremo sino al 2013, l’adeguamento annuale.

DUE

Da gennaio del 2011 c’è stata una riduzione del 15% sulla indennità giudiziaria.

Da gennaio del 2012 la stessa riduzione salirà al 25%.

Da gennaio 2013 la riduzione toccherà il 35%.

Su questa trattenuta è già in corso il contenzioso, con buone prospettive. Si attendono a breve decisioni favorevoli di alcuni TAR, mentre altri TAR hanno già sollevato questione di costituzionalità.

TRE

La trattenuta del 5% e 10%: cd. contributo di solidarietà. La norma della finanziaria dello scorso anno (art.9, 2 comma, del d.l. n. 78/ 2010) ha previsto per i pubblici dipendenti, ed *in primis* quindi anche per i magistrati, un “prelievo” del 5 % sulla parte di reddito eccedente la soglia di 90.000 euro e del 10% sulla parte di reddito eccedente la soglia dei 150.000 euro.

■ **3.** La reiterazione delle misure di attacco alle nostre retribuzioni ed il loro ampliamento, in termini non solo quantitativi ma anche qualitativi, ha giustamente indotto la ANM nazionale ad attivare tutti i colleghi per agire, in via giudiziaria,

anche nella prospettiva di far valere l'illegittimità costituzionale di alcuni di questi interventi.

Oltre ad alcune decisioni dei diversi TAR, alcune favorevoli altre un po' perplesse, la questione di costituzionalità è stata già rimessa alla Corte costituzionale sia per la disposizione relativa alla indennità giudiziaria sia per il cd. contributo di solidarietà.

Problema ulteriore è quello della concreta applicazione della normativa retributiva- ordinamentale, collegata alla riforma dell'ordinamento giudiziario. La cd. "ricostruzione della carriera" per conseguire l'unico vantaggio economico derivante dal nuovo ordinamento giudiziario, vale a dire l'anticipo di un anno nel conseguimento della retribuzione spettante al magistrato con 4 anni di anzianità anche per coloro che già erano in servizio nel 2007, epoca di entrata in vigore della nuova normativa.

Su questo aspetto è doveroso riconoscere che la ANM ha, da subito, instaurato un tavolo di confronto con il Ministero (dapprima con il Governo Prodi e, poi, con quello Berlusconi), conseguendo il risultato – sia pur con i ritardi "consueti" della pubblica amministrazione – che dal dicembre del 2010 venisse riconosciuto tale adeguamento ai magistrati che nel 2007 non avevano ancora conseguito una anzianità di 13 anni.

Per tutti gli altri magistrati, con anzianità maggiore, la ANM aveva già annunciato alla amministrazione che avrebbe attivato nuovi contenziosi che sono partiti nell'ultimo scorcio del 2011.

■ 4. Questa è la storia del passato prossimo e del presente della questione economica rispetto alla quale si deve consapevolmente riconoscere che i risultati raggiunti, certo non positivi o esaltanti in termini assoluti, sono viceversa degni di apprezzamento giacchè, solo grazie alla continua ed attiva partecipazione della ANM, si è evitato che si determinasse un definitivo stravolgimento del nostro sistema retributivo.

Da molti, soprattutto dall'ala più sindacalizzata della magistratura, non si è compreso che i tempi della politica e dell'economia vanno letti nelle varie contestualità e che il ricorso al contenzioso ad ogni costo è una strategia dannosa sia perché indebolisce l'azione della magistratura associata (in cui o ci si crede o non ci si crede) e sia perché troppo spesso appare velleitaria, come dimostrato da alcuni giudizi in tema di "ricostruzione della carriera" sin dal 1984.

■ 5. Le prospettive.

L'assurdità che, nel nostro Paese, tutti i magistrati con più di 15 anni di anzianità di servizio facciano parte di quella esigua percentuale di contribuenti (pari a solo lo 0,78 % di tutti i contribuenti) che dichiarano un reddito superiore a 150.000 euro è davvero intollerabile in rapporto al discredito, che spesso si accompagna alla lettura di questi dati, verso una categoria che non viene apprezzata per la quantità e qualità del lavoro svolto, anche sotto il profilo della responsabilità delle funzioni esercitate. E' sicuramente uno scandalo che si somma all'evasione fiscale che costituisce uno scandalo ulteriore e che ci accomuna a tutti i lavoratori dipendenti del pubblico impiego (oltre che privato).

In questo quadro generale, va sapientemente studiata una strategia che, senza isolarci dalle altre magistrature e dalle categorie che dichiarano redditi eguali, riesca a porre in evidenza la specificità del nostro ruolo ed alcune priorità.

Tra queste ultime, la maggior tutela delle retribuzioni dei magistrati più giovani (anche con il riconoscimento di agevolazioni fiscali collegate alle esigenze di prima sistemazione ed alla costruzione di un sistema di previdenza integrativa), l'individuazione di un'unica forma di partecipazione al risanamento della finanza pubblica da parte della categoria dei magistrati (anche attraverso l'eliminazione del contributo di solidarietà in via normativa a prescindere dall'esito del giudizio di costituzionalità), la affidamento sulla provvisorietà delle misure già adottate in tema di sospensione del meccanismo di adeguamento delle retribuzioni (il cui termine è fissato al 31 dicembre del 2013), la valorizzazione della specificità delle nostre funzioni in rapporto alla possibilità di permanere in servizio sino al 75° anno di età mediante meccanismi di incentivazione specifici per la nostra categoria

Documento presentato a Palermo

GRUPPO INFORMATIZZAZIONE E ORGANIZZAZIONE

■ 1. Le ragioni dell'iniziativa

Da anni, *all'interno del dibattito associativo* è stata evidenziata l'importanza strategica dell'attenzione alla crescita di una cultura professionale del magistrato rivolta ai temi dell'organizzazione e dell'informatizzazione del nostro lavoro.

Collegi, donne e uomini, che si riconoscono nei valori di Unità per la Costituzione, hanno già intrapreso una concreta attività in cui tradurre il loro impegno e la loro "passione" verso i nuovi e necessari "mestieri" del magistrato.

E' prevalsa una apprezzabile spinta passionale – indispensabile nell'attività del magistrato – che ha consentito a molti colleghi di assumere le funzioni di Referente Informatico o di collaboratore, a vario titolo, dei dirigenti degli uffici nell'ambito di diversi organi (tribunali, corti, consiglio giudiziario, commissone flussi, organismi tabellari).

Grandi esperienze e grandi professionalità disseminate sul territorio nazionale ma prive di un luogo deputato a ragionare sui contenuti e gli obbiettivi che la conoscenza delle moderne scienze dell'organizzazione e dell'informatica, giudiziaria e giuridica, devono avere nell'ambito della giurisdizione.

Negli ultimi anni è stato ripetutamente chiesto di dedicare una riflessione su come organizzare un percorso formativo su questi temi all'interno del gruppo di Unità per la Costituzione. Molteplici ragioni hanno impedito che ciò avvenisse. Ricercare cause e giustificazioni non è mai produttivo. Ma il passato non deve perpetuarsi.

All'indomani dell'approvazione del nuovo ordinamento giudiziario, l'esigenza di ampliare la platea dei magistrati interessati a temi della organizzazione del lavoro del magistrato e dell'uso dello strumento informatico si è reso ancor più evidente e necessario, non solo nelle sedi istituzionali ma soprattutto nella sede associativa che deve essere un luogo privilegiato ed elettivo per un confronto serio ed appassionato:

- a) sulle condizioni nelle quali il magistrato svolge il suo lavoro quotidiano;
- b) sui nuovi contenuti della professionalità e sui connessi profili che rischiano di condizionarne la indipendenza ed autonomia.

Il se e come poter coniugare l'indipendente esercizio della giurisdizione con la funzionalità ed efficienza del servizio giustizia, di cui siamo i maggiori protagonisti, è il tema che abbiamo davanti e sul quale non è consentito indugiare oltre, alla luce del "nuovo" (e già vecchio di 10 anni) principio costituzionale

della durata ragionevole del processo e dell'assetto del vigente ordinamento giudiziario.

Queste le ragioni che hanno determinato l'iniziativa, avviata da Riccardo Fuzio, di costituzione di un gruppo Organizzazione ed Informatizzazione all'interno di Unità per la Costituzione con il compito di offrire l'indispensabile e non più procrastinabile approfondimento dei vari contenuti ed aspetti delle problematiche sottese al tema in oggetto che si riflettono essenzialmente su: valutazione di professionalità, nomina dirigenti, attività dei consigli giudiziari, organizzazione del lavoro del giudice, responsabilità disciplinare.

Ma questi sono solo alcuni dei profili di più immediata percezione della rilevanza del tema, giacché ancora una volta e sullo sfondo vi è, in definitiva, il perenne ma sempre nuovo problema della definizione del ruolo del magistrato nella società e nell'assetto costituzionale.

Come conciliare la tutela e l'effettività dei diritti, la garanzia dell'autonomia ed indipendenza della magistratura e l'efficienza della risposta giudiziaria è compito che non deve spaventarci ma, nello stesso tempo, non deve essere eluso. Credo sia confortante constatare che sono temi presenti ed attuali in ogni Paese e che, proprio all'interno di Unità per la Costituzione, vedono impegnati tantissimi colleghi di ogni "genere", uomini e donne, giovani e meno giovani magistrati, dirigenti ed aspiranti dirigenti.

E' necessario procedere ad un ampio coinvolgimento collettivo, momento indispensabile per poter esprimere una linea di condotta condivisa, che sappia tradursi in una linea politica di alto livello che consenta una crescita ed aggiornamento dei valori culturali di Unità per la Costituzione ed una ricchezza e fecondità del confronto associativo su temi così decisivi per lo stato della giustizia in Italia.

L'iniziativa è stata anticipata al Segretario Generale.

■ 2. Il percorso sin qui seguito

Seguendo l'esposta illustrazione delle ragioni dell'iniziativa, si è avviato un percorso attraverso incontri con colleghi di vari distretti individuati sulla base di ruoli istituzionali svolti ovvero in base alla conoscenza della loro motivazione sulle indicate problematiche.

L'individuazione dei nomi dei colleghi è avvenuta, in modo trasparente ed in via del tutto informale o attraverso la consultazione dei colleghi di Unicost direttamente operativi a livello distrettuale, ma volutamente senza un coinvolgimento di colleghi con incarichi statutari di Unicost proprio per non generare difficoltà che potessero attenuare la spontaneità dell'iniziativa.

Gli incontri sono stati preveduti da comunicazioni del seguente tenore "come anticipato ad alcuni di voi, ho concordato un incontro con magistrati che si riconoscono nel gruppo di Unità per la Costituzione e che hanno interesse ai

profili di organizzazione e informatizzazione degli uffici e della funzione giurisdizionale. Scopo dell'incontro è di presentarvi l'idea in merito alla realizzazione, dal basso e in termini estremamente concreti ed operativi, di un progetto minimale di acquisizione ed elaborazione di dati conoscitivi da mettere a disposizione di un costituendo gruppo "tecnico" e di studio dei temi legati all'organizzazione e informatizzazione che possa essere di riferimento per l'attività associativa e del gruppo consiliare".

Nel corso degli incontri è stata esaminata l'iniziativa ed illustrata una esemplificazione di inizio di attività mediante la sollecitazione ad operare un mini sondaggio rivolto a conoscere:

- *progetti organizzativi già in atto o in via di definizione;*
- *progetti di informatizzazione realizzati o in via di definizione;*
- *modalità di elaborazione di dati da parte delle commissioni flussi con indicazione;*
- *rappporti delle commissioni flussi e dei Referenti Informatici con i Capi degli uffici e con i Consigli Giudiziari;*
- *attività autonoma svolta dalle singole commissioni flussi, eventualmente in collaborazione con i Referenti Informatici.*

All'esito di tre riunioni, una al nord (11 marzo) una al centro (6 aprile) e l'altra rivolta ai colleghi del Sud (11 maggio), sono stati raccolti dati, documentazione ed elementi conoscitivi di indubbio interesse, che possono costituire già la base per la prosecuzione del lavoro non appena il Gruppo si costituirà.

A conclusione di questo lavoro preparatorio si è constatata una grande condivisione dell'idea che ha spinto a proporre l'organizzazione del Gruppo, con l'unica finalità di avviare un percorso virtuoso tra tutti i colleghi che si riconoscono nei valori e nelle idee di Unità per la Costituzione.

■ 3. Proposta

a) Il presente documento viene presentato al Segretario Generale a Palermo in occasione del congresso nazionale del prossimo 17-19 giugno, con invito a valutare l'opportunità di convocare un apposito comitato di coordinamento.

b) Sin d'ora i sottoscrittori del documento offrono la propria disponibilità alla predisposizione di una bozza di costituzione del Gruppo con le seguenti linee:

- Individuazione della struttura del Gruppo ed eventuale collocazione dello stesso all'interno degli organi statutari;
- Composizione del Gruppo;
- Attività del Gruppo.

Il documento è stato presentato a Palermo da Riccardo Fuzio e sottoscritto da 27 colleghi di tutta Italia.

In attuazione del documento di Palermo la Segreteria generale e la Segreteria della sezione Unicost della Corte di Cassazione, hanno organizzato

SEMINARIO DI STUDIO

L'efficienza degli uffici giudiziari. Quali rimedi.

■ 1. Il tema dell'efficienza della giustizia è divenuto centrale da molti anni e su di esso si stanno impegnando le istituzioni responsabili, in primo luogo il CSM e il Ministero della giustizia, nonché i vari protagonisti del mondo della giustizia che, sul punto, hanno in corso un serrato confronto.

Anche il dibattito all'interno delle diverse componenti della ANM è sempre più legato alla necessità di riuscire a coniugare una maggiore efficienza dei singoli uffici giudiziari con una ponderata produttività dei singoli magistrati.

Tutela della autonomia del singolo magistrato e garanzia della qualità del prodotto giudiziario è, del resto, oggi un terreno che deve, necessariamente, tener conto anche dei principi costituzionali della ragionevole durata del processo, dell'obbligatorietà dell'azione penale e del principio del contraddittorio nella formazione della prova nel processo penale.

Il legislatore ed il Consiglio sono impegnati a tentare di dare attuazione a disposizioni normative a carattere ordinamentale, processuale ed organizzativo che, però, spesso "scontano" una scarsa conoscenza delle diverse realtà operative.

■ 2. I temi della "Informatizzazione ed Organizzazione" sono sempre più al centro dell'interesse di Unicost, ed appare urgente ed indispensabile realizzare un confronto di esperienze tra i protagonisti delle diverse realtà giudiziarie italiane.

Si è così organizzato un primo seminario nazionale di studio che ha avuto luogo il 3 dicembre 2011 con tre sessioni:

- 1- esposizione di alcuni progetti organizzativi di ufficio giudiziario, giudicante e requirente, realizzati o in fase di attuazione;
- 2- illustrazione di proposte concrete di informatizzazione di servizi;
- 3- illustrazione di proposte concrete di organizzazione di una sezione di ufficio giudicante.

E' seguito un dibattito conclusivo su due temi di attualità:

a) determinazione dei **programmi per la gestione dei procedimenti civili pendenti e degli obiettivi di rendimento dell'ufficio**, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno;

b) **convenzioni** con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali e con i consigli dell'ordine degli avvocati, al cui finanziamento potranno partecipare **"terzi finanziatori"**.

Il seminario, il cui report è consultabile sul *sito di Unità per la Costituzione*, ha ottenuto una grande partecipazione ed ha dimostrato la dimostrazione che su questi temi l'intero gruppo di Unità per la Costituzione ha dato e continuerà a dare un significativo contributo.

