

ROSARIO RUSSO

Gli illeciti disciplinari dei magistrati: prevenire per non punire

I. LO STATO DELL'ARTE

1. All'esito del giudizio *ex lege* c.d. Pinto, a cura della cancelleria il decreto di accoglimento viene trasmesso, oltre che alle parti, al Procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento (art. 5 della L. n. 89 del 2001). Un apposito servizio della Procura Generale presso la Suprema Corte vaglia tale informativa. Il più delle volte non segue alcuna azione disciplinare perché, a misura che la durata irragionevole del procedimento si sia sconsideratamente protratta (si registrano – ahinoi - procedimenti protrattisi per 46 anni), le responsabilità individuali si sono frattanto 'liquefatte': se non deceduti, si sono succeduti (anche per brevi periodi) numerosi magistrati assegnatari del procedimento ed anche i Capi dell'Ufficio interessato potrebbero essere astrattamente chiamati a rispondere soltanto per frazioni (a volte minime) della complessiva durata del giudizio incriminato; manca per altro un'apposita norma sanzionatrice, non potendosi applicare l'art. 2, 1°, lett. q) del D. lgs. n. 106 del 2006 e risultando estremamente problematica la possibilità di incastonare così frammentato addebito nell'ambito della previsione dell'art. 2, 1°, lett. a) del medesimo D. lgs.¹
2. Normalmente è soltanto a seguito di esposti privati ovvero di ispezioni ministeriali che emergono i ritardi presuntivamente 'gravi'² o 'gravissimi'³ nel deposito dei

¹ V. SERGIO DI AMATO, *La responsabilità disciplinare del magistrato*, Milano, 2013, p. 57 e segg.

² Il magistrato ha impiegato per il deposito un numero di giorni superiore al quadruplo del termine di legge:

Chiamiamo:

GD il numero dei giorni decorrenti dal *dies a quo* alla data del deposito

T il termine (misurato in giorni) previsto dalla legge.

Allora: Se $GD > 4T \rightarrow$ ritardo grave.

Per esempio, il termine di trenta giorni decorreva dal 1.2.2012 e la sentenza sia stata deposita il 5.6.2012, dopo 125 giorni, e quindi dopo il 31.5.2012 (= 1.2.2012 + 30 giorni + 90 giorni).

³ Il ritardo non solo è presuntivamente grave, per quanto detto alla precedente nota, ma inoltre la differenza tra i giorni occorsi per il deposito e la durata del termine di legge è superiore a 365 giorni

Non solo $GD > 4T$, ma inoltre $(GD - T) > 365$ giorni $\rightarrow$ ritardo gravissimo.

Per esempio, il termine di trenta giorni decorreva dal 1.2.2012 e la sentenza sia deposita il 2.5.2013, cioè dopo 410 giorni, oltre che dopo il 31.5.2012 (= 1.2.2012 + 30 giorni + 90 giorni).

In tali casi (ritardi gravissimi), il ritardo deve presumersi ingiustificato, se non ricorrano situazioni eccezionali e transitorie: così Consiglio Superiore della Magistratura, Sentenza n. 168 del 2011: «Configura illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni, per reiterato, grave ed ingiustificato ritardo nel

provvedimenti. E generalmente non si tratta di ritardi isolati, ma piuttosto di ritardi più volte reiterati (5, 10 o anche più ritardi 'gravi', a volte 'gravissimi': due o più anni di ritardo). Qui ricorre certamente la fattispecie disciplinarmente rilevante prevista dall'art. 2, 1° lett. q) del D. lgs. citato, la cui sanzione non può essere inferiore alla censura (art. 12, 1°, lett. g D. lgs. cit.). Da parte mettendo il magistrato platealmente neghittoso (che merita perciò *tout court* la dovuta sanzione), dietro queste tristi vicende spesso si scoprono le più disparate vicende umane e professionali: a volte un grave lutto familiare o una crisi esistenziale o una grave malattia (o una difficile gravidanza) del magistrato; a volte l'incapacità di gestire la propria agenda⁴, segnatamente allorché, come avviene nei piccoli Uffici, si vengano a cu-

compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, la condotta del magistrato che depositi ovvero ometta di depositare numerose sentenze e provvedimenti civili con ritardi eccedenti i limiti della durata ragionevole del processo - da fissarsi in un anno trattandosi di periodo sufficiente, in materia civile, a completare l'intero giudizio di legittimità - posto che detti ritardi possono essere giustificati dalla sola ricorrenza di fatti eccezionali e transitori, tra i quali non possono annoverarsi il sovraccarico di lavoro e le ragioni di salute addotte dall'incolpato (nella specie, in quattordici casi, i ritardi sono stati superiori ai 1.000 giorni, con una punta di 1.444 giorni)». In senso conforme Cass. Sezioni Unite, sent. n. 18697 del 2011.

⁴ Il sistema processuale civile inglese (pur improntato al modello di *adversarial process*) impone al giudice di merito, cui conferisce incisivi poteri in sede di gestione del contenzioso (*case management*), di riservare alla causa stessa una quota di risorse processuali proporzionata alle risorse che le altre cause richiedono. «In altre parole il diritto processuale si fa carico di ricordare che le risorse per l'amministrazione della giustizia non sono illimitate e che ogni atto in cui si estrinseca l'esercizio della funzione giurisdizionale deve essere compiuto nella consapevolezza che riservare alla causa che si sta trattando tutti i mezzi - prevalentemente, ma non solo, tutto il tempo - a disposizione, così come se fosse l'unica, significherebbe condurre il sistema al collasso»: così L. PASSANANTE, voce *Processo civile inglese*, in E.d.D., Annali III, Milano, 2010, pag. 971. Merita di essere ricordato, come insuperato modello di pragmatismo processuale, l'art. 1.1 delle *Civil Procedure Rules*, pubblicato sul sito del *Ministry of Justice* (http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/contents/parts/part01.htm):

The overriding objective

1.1

(1) These Rules are a new procedural code with the overriding objective of enabling the court to deal with cases justly.

(2) Dealing with a case justly includes, so far as is practicable –

(a) ensuring that the parties are on an equal footing;

(b) saving expense;

(c) dealing with the case in ways which are proportionate –

(i) to the amount of money involved;

(ii) to the importance of the case;

(iii) to the complexity of the issues; and

(iv) to the financial position of each party;

(d) ensuring that it is dealt with expeditiously and fairly; and

(e) **allotting to it an appropriate share of the court's resources, while taking into account the need to allot resources to other cases.**

[Traduzione di cortesia:

L'obiettivo prioritario

1,1

(1) Queste norme rappresentano un nuovo codice di procedura con l'obiettivo prioritario di consentire al giudice di trattare le controversie efficientemente.

(2) Un'efficiente trattazione della controversia comprende, per quanto è possibile -

(A) assicurare che le parti siano su un piede di parità;

(B) risparmiare sulle spese;

(C) esaminare la controversia con modalità che siano proporzionate:

(I) alla somma di denaro in contestazione;

(Ii) all'importanza del caso;

(Iii) alla complessità delle questioni, e

(Iv) alla situazione finanziaria di ciascuna parte;

(D) garantire che sia trattata celermente e correttamente ed

(E) **attribuendo ad essa una quota adeguata delle risorse del giudice, tenendo conto della necessità di assegnare risorse alle altre controversie.**]. (Il grassetto non è nell'originale).

mulare incombenze civile e penali; a volte perfino l'incapacità o la ritrosia del magistrato a rivelare al Capo dell'Ufficio le impreviste difficoltà incontrate nella gestione del proprio carico di lavoro, cui non sempre per altro (se tale incapacità o ritrosia sia stata superata) corrisponde una adeguata e cooperativa risposta del Capo stesso⁵; a volte perfino la sofferta inadeguatezza a combinare *celeritas* (cioè velocità nella stesura del provvedimento) e *iustitia* (vale a dire profondità e completezza della motivazione) del magistrato che, meritoriamente dotato di un altissimo senso di responsabilità professionale e umana, in casi particolarmente delicati (esemplare, ma non unico, il «caso Englaro») non sappia rassegnarsi ad emettere una decisione insufficientemente maturata, e perciò soggettivamente inappagante.

3. Nell'un caso (*retro sub* par. 1) e nell'altro (*retro sub* par. 2), quel che stupisce maggiormente non è soltanto la gravità del risultato finale, che ridonda in enorme danno per l'immagine ed il servizio della Magistratura nonché in indubbio pregiudizio per le Parti (ancorché attutito dagli effetti dell'eventuale giudizio ex Legge Pinto, a loro volta comunque destinati a riversarsi economicamente sullo Stato) e perfino per l'economia nazionale. Piuttosto, anche in un mondo che celebra ogni giorno il suicidio sociale della rassegnazione, quel che non si riesce a comprendere è come questi formidabili eventi siano potuti avvenire e come non vi si ponga subito stabile rimedio. Davvero chi ne aveva istituzionalmente l'onere non si era accorto che quel procedimento si protraveva da 46 anni? Davvero chi aveva la responsabilità (anche) del controllo non aveva notato che quel Giudice per anni depositava con ritardi oltre l'anno le sentenze che aveva incamerato per la decisione? Questi stupefacenti eventi che ora siamo costretti a rilevare attoniti (soltanto per punirli) sono forse avvenuti nel vuoto o nell'Iperuranio? *Absurdissimum*. Chi scrive ha avuto l'onore (e la connessa sofferta responsabilità) di svolgere per oltre venti anni il servizio di giudice di merito e rammenta (a questo punto con soddisfazione, senza tuttavia essere *laudator temporis acti*) che a quel tempo ogni anno, prima delle ferie, una nota (tanto provvida quanto temuta) del Capo dell'Ufficio ci segnalava le sentenze non ancora depositate e i procedimenti pendenti da più tempo. Sicché a questa stregua molto semplicemente – salvi rarissimi casi - i ritardi nel deposito dei provvedimenti incamerati non si verificavano ovvero erano molto contenuti, certamente mai oltre l'anno. I Magistrati perdevano qualche giorno di ferie, o molti giorni di ferie, ma (senza retorica) l'onore dell'Ufficio (e soprattutto del Servizio) era salvo. D'altra parte, la durata delle cause non è stata mai né breve né brevissima, ma ciascuno di noi magistrati sapeva – doveva sapere – che aveva l'obbligo di accelerare l'esito di quelle più longeve con priorità assoluta e che poteva essere chiamato a risponderne al Capo dell'Ufficio, ed ancor prima al Presidente della Sezione. È appena il caso di sottolineare quanto negativamente abbia inciso su tale pregresso assetto istituzionale (e comportamentale) la sopravvenuta generale monocraticità del giudizio di prime cure.

II. I RIMEDI

4. Le soluzioni sono dunque molto agevoli, se non banali:

⁵ Consiglio Superiore della Magistratura, 22.12.2010, n. 190, nel condannare per la predetta violazione, ha disposto la trasmissione di copia della sentenza di condanna di un magistrato alla quinta Commissione del Consiglio per la valutazione, in sede di conferma dell'incarico direttivo, del provvedimento con cui il capo dell'ufficio aveva rigettato una richiesta di parziale esonero del lavoro che il magistrato (poi condannato) aveva presentato in quanto impegnato nella stesura di una sentenza particolarmente complessa. V. DI AMATO, *loc. cit.* pag. 256, nota 82.

- 4.1. occorre innanzi tutto che, come per altro avviene già ora meritoriamente in alcuni plessi del variegato mondo giudiziario, il Responsabile dell'Ufficio (*vel* della Sezione) provveda al monitoraggio del rispetto dei termini di deposito da parte dei magistrati nonché della durata dei processi; che egli (ove necessario) partecipi in modo cooperativo alla gestione dell'agenda del giudice, se del caso supportandolo o guidandolo nelle sue obiettive difficoltà⁶ e programmando soprattutto il graduale rientro nella normalità; che egli si ponga al fianco del giudice (ancorché monocratico, anzi proprio perché tale), non soltanto sopra di lui, lasciandolo così solo e smarrito; che pertanto, soltanto dopo avere esperito quanto è in suo potere (-dovere), asseconi la giusta punizione dei magistrati effettivamente renitenti o pervicacemente indolenti;
- 4.2. occorre forse che tali impegni, opportunamente meglio specificati, siano resi vincolanti dal Consiglio Superiore della Magistratura, se del caso prevedendo perfino una tempistica volta a regolarizzare rapidamente le anomalie pendenti.
5. Molte *regulae* (*lato sensu* intese) depongono in questo senso. Innanzi tutto il Codice etico dei magistrati⁷. Ma poi, come avverte non a caso la Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, «...è evidente che l'intollerabile protrarsi di una situazione di inefficienza tanto grave chiama in causa responsabilità ulteriori, che investono l'intera istituzione giudiziaria, perché è inaccettabile che non vi abbiano posto tempestivo rimedio almeno i capi degli uffici nei quali l'incolpata ha prestato servizio.»⁸. Niente infine esclude che tali obiettivi di razionale prevenzione siano inseriti nell'ambito del «programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti», quale previsto dall'art. 37 del D.L. 6 luglio

⁶ Si racconta - e si testimonia - che (al tempo in cui la collegialità era la regola) in alcuni Uffici giudiziari (non ubicati nell'Iperurario) i componenti di un Collegio si aiutavano vicendevolmente qualora uno di essi fosse afflitto da un'infermità, da un lutto, da una sventura; e neppure quello era il mondo di deamicisiana memoria.

⁷ «Art. 14

I doveri del dirigente

Il magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario cura l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse personali e materiali disponibili in modo da ottenere il miglior risultato possibile in vista del servizio pubblico che l'ufficio deve garantire. Assicura la migliore collaborazione con gli altri uffici pubblici nel rispetto delle specifiche competenze di ciascuna istituzione. Garantisce l'indipendenza dei magistrati e la serenità del lavoro di tutti gli addetti all'ufficio assicurando trasparenza ed equanimità nella gestione dell'ufficio e respingendo ogni interferenza esterna. Cura di essere a conoscenza di ciò che si verifica nell'ambito dell'ufficio, in modo da poterne assumere la responsabilità e spiegarne le ragioni. Esamina le lagnanze provenienti dai cittadini, dagli avvocati e dagli altri uffici giudiziari o amministrativi, vagliandone la fondatezza e assumendo i provvedimenti necessari ad evitare disservizi. Anche a tal fine deve essere disponibile in ufficio.

Vigila sul comportamento dei magistrati e del personale amministrativo intervenendo, nell'esercizio dei suoi poteri, per impedire comportamenti scorretti.

Redige con serenità, completezza e oggettività i pareri e le relazioni sui magistrati dell'ufficio, così lealmente collaborando con coloro cui è messa la vigilanza sui magistrati, con il Consiglio giudiziario e con il Csm.

Sollecita pareri sulle questioni dell'ufficio da parte di tutti i magistrati, del personale amministrativo e, se del caso, degli avvocati. Cura l'attuazione del principio del giudice naturale. I doveri del dirigente».

⁸ In questo senso, in motivazione, la citata sentenza n. 168/2011 del Consiglio Superiore della Magistratura, che così prosegue: «Occorre pertanto disporre la trasmissione degli atti ai titolari dell'azione disciplinare per quanto di competenza in ordine all'eventuale configurazione dell'illecito di cui all'art. 2 lettera dd) del d.lgs. n. 109/2006, che sanziona appunto "l'omissione, da parte del dirigente l'ufficio o del presidente di una sezione o di un collegio, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati dell'ufficio, della sezione o del collegio"».

2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111⁹. E si ha ragione di confidare che l'instaurazione di virtuose pratiche organizzative e programmatiche all'interno dell'Ufficio valga ad espungere quanto meno gli intollerabili ritardi nel deposito degli atti fin qui registrati e a stabilire le priorità decisionali in funzione della durata e dell'importanza del giudizio (anziché prediligere, come spesso avviene, lo smaltimento dei giudizi di più agevole soluzione¹⁰). Giacché – come è appena il caso di rimarcare – lo scopo primario delle sanzioni disciplinari non è soltanto quello di colpire i magistrati colti in fallo, ma soprattutto quello di evitare – prevenendoli in sede organizzativa – gli illeciti disciplinari, per assicurare così il più efficace svolgimento del servizio della Giustizia. In definitiva resta valido l'insegnamento di Cesare Beccaria: prevenire è meglio di punire e perciò è necessario prevenire proprio per non punire.

9 «Art. 37

Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie

1. I capi degli uffici giudiziari sentiti, i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. Con il programma il capo dell'ufficio giudiziario determina:

a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso;

b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa.

2. Con il programma di cui al comma 1, sulla cui attuazione vigila il capo dell'ufficio giudiziario, viene dato atto dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi fissati per l'anno precedente o vengono specificate le motivazioni del loro eventuale mancato raggiungimento.

Ai fini della valutazione per la conferma dell'incarico direttivo ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo 5 aprile 2006 n. 160, i programmi previsti dal comma 1 sono comunicati ai locali consigli dell'ordine degli avvocati e sono trasmessi al Consiglio superiore della magistratura.»

10 Per maggiori dettagli sia consentito rinviare a R. Russo, «Cassazione con filtro e senza filtro, priorità decisionale, funzione e organizzazione nomofilattica», pubblicato il 5.11.2010 in www.judicium.it; ove si legge che «...con tutto il rispetto, è come se si preferisse dedicare le scarse risorse reali o personali di una struttura ospedaliera alle infreddature, anziché agli infarti o al cancro (pur sussistendo all'interno della stessa struttura magnifiche professionalità specializzate in cardiologia e oncologia) !».
