

SEMINARI DELLA CORTE DI APPELLO DI VENEZIA

Incontro di studi 14 ottobre 2022

LA LEGGE 71/2022:

GOVERNO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI, GOVERNO DEI MAGISTRATI

QUALE "EFFICIENZA", QUALE "GIUSTIZIA GIUSTA"?

Intervento della dr.ssa Caterina Santinello, Presidente del Tribunale di Padova

Se devo esprimere un giudizio complessivo in merito alle novità introdotte dalla legge n. 71/2022, contenente in particolare delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di cui alcune di immediata applicazione precettiva e quindi in vigore dal 21.6.2022, evidenzerei principalmente tre aspetti: un inasprimento del complesso sanzionatorio nei confronti di tutti i magistrati e specialmente dei direttivi e dei semi-direttivi; il forte rischio di una deriva produttivistica a scapito della qualità della giurisdizione; un controllo e un'ingerenza sempre più penetrante del Ministero della Giustizia sull'organizzazione degli Uffici con riferimento non solo ai servizi amministrativi, ma anche all'attività giudiziaria ed agli obiettivi da perseguire, accompagnato da uno scarico sempre maggiore di responsabilità, per le inefficienze del sistema, sui dirigenti degli uffici.

Il rischio è infatti quello della figura di un magistrato che, sotto la "spada di Damocle" del procedimento disciplinare e non solo di una valutazione non positiva di professionalità, per evitare ritardi ma al tempo stesso non diminuire la produttività imposta dagli ormai ben noti obiettivi del PNRR, tenga conto e privilegi solo la quantità e non anche la qualità dei provvedimenti adottati; così come i dirigenti degli Uffici potrebbero essere sanzionati anche nel caso in cui la mancata adozione di interventi per far fronte all'aumento registrato delle pendenze di una sezione, di un settore, rispetto all'anno precedente e/o ai ritardi accumulati da un magistrato non dipenda da incapacità e negligenza, ma dall'irrelevanza nel caso specifico di qualsivoglia strumento, per essere il fenomeno in realtà riconducibile a carenze ed inefficienze strutturali del sistema, come nel caso di mancanza/ assenze prolungate/ turn over di personale sia di magistratura che amministrativo, sopravvenienze in certe realtà e in certi settori sproporzionate agli organici, ecc...

Prenderò in considerazione e mi soffermerò su alcune disposizioni della legge 71/2022 ed, in particolare su quelle contenute nelle norme di immediata applicazione (artt. 8, 11 e 14), che confermano a mio avviso il giudizio complessivo sopra delineato.

L'art. 8 della legge n. 71/2022- rubricato "*Ulteriori modifiche all'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12*" al comma 1, lettera a) interviene sul comma 1 dell'articolo 7-bis dell'Ordinamento Giudiziario (R.D. 12/1941), stabilendo che le tabelle degli uffici giudicanti siano adottate per un quadriennio anziché, come è stato fino ad ora, per un triennio.

Sempre il comma 1), lettera b) interviene invece sull'art. 7 ter dell'Ordinamento giudiziario che, come è noto, attiene ai criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti, aggiungendo dopo il comma 2, il comma 2 bis del seguente tenore:

" 2 bis. Il dirigente dell'ufficio deve verificare che la distribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro garantisca obiettivi di funzionalità e di efficienza dell'ufficio e assicuri costantemente l'equità tra tutti i magistrati dell'ufficio, delle sezioni e dei collegi".



La norma in esame prevede in altri termini che la ripartizione tra i magistrati dei ruoli e dei carichi di lavoro debba avvenire secondo criteri di funzionalità ed efficienza e debba assicurare una costante equità tra tutti i magistrati dell'ufficio, delle sezioni e dei collegi.

A mio avviso il perseguimento dell'obiettivo di funzionalità ed efficienza dell'ufficio impone, *a monte* della distribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro, una corretta distribuzione, sulla base principalmente dell'esame dei flussi, dei magistrati tra i vari settori (penale, civile, lavoro) e all'interno di ciascun settore tra le materie assegnate alle varie sezioni/gruppi di magistrati (per esempio in penale tra dibattimento e GIP/GUP).

All'interno poi di ciascuna sezione e di coloro che si occupano di analoghe materie è evidente che la ripartizione dei carichi di lavoro, la formazione dei ruoli, avvenga equamente e proporzionalmente.

In altri termini a mio avviso la norma deve essere letta nel senso che l'equità tra i ruoli e i carichi di lavoro deve essere verificata nell'ambito e tra chi tratta le medesime materie per la difficoltà, se non impossibilità, di soppesare procedimenti diversi (non solo procedimenti penali e civili ma anche, per esempio, nell'ambito del civile una causa di diritto di famiglia, come una separazione, e una causa in materia contrattuale, come un appalto).

Ovviamente per assicurare maggior equità possibile nella distribuzione dei carichi di lavoro, anche tra chi tratta le medesime materie, occorrerebbe adottare ulteriori criteri selettivi interni basati, ad esempio, sulla tipologia dei singoli procedimenti (cause di separazione e divorzio contenziose, cause successorie, cause di divisione, cause di appalto, cause revocatorie, ecc.. o, nell'ambito del diritto del lavoro, cause di pagamento somma, cause di impugnazione di licenziamento, ecc.; nel penale reati fallimentari, reati tributari, reati contro il patrimonio, associazione a delinquere, ecc... ed eventuali ulteriori distinzioni), nell'ambito dei quali fare sempre applicazione dei medesimi criteri tabellari di assegnazione (tendenzialmente 1,1,1 e così via).

Tale soluzione peraltro comporta, in mancanza di strumenti informatici adeguati, un notevole aggravio di lavoro per i Presidenti di sezione, già tenuti a varie altre incombenze organizzative, che comunque non tutti vedono con favore preferendo rendere completamente automatici i criteri di assegnazione.

Occorre poi chiedersi se questo dovere imposto dalla norma al dirigente dell'ufficio, di assicurare una costante equità, voglia anche dire obbligo di perequazione continua dei ruoli nel caso in cui, al di là di situazioni patologiche – in particolare dei gravi e reiterati ritardi che vengono presi in considerazione dalla riforma sotto diversi profili, di cui *infra*- un ruolo sia più carico di altri per vari motivi (per esempio un magistrato di prima nomina con capacità definitoria inferiore ad un magistrato con maggiore anzianità).

Se fosse così, come ritengo, in considerazione degli obblighi di immediato intervento stabiliti nel caso di aumento anomalo delle pendenze e a quella tendenza produttivistica che permea molte delle disposizioni coniate dalla legge in commento, tale prescrizione sembrerebbe in contrasto con i principi espressi in materia dal Consiglio Superiore della Magistratura nella circolare sulle tabelle per gli Uffici Giudicanti relativa al quadriennio 2020/2023.

Infatti, come attualmente previsto dagli artt. 167 e 168 circolare cit., il provvedimento di riequilibrio dei ruoli si pone tendenzialmente come un provvedimento eccezionale, strumento diretto soprattutto all'eliminazione dell'arretrato rilevante ex lege cd. "Pinto" o, in caso di ruoli vacanti, quando non sia possibile avvalersi degli strumenti previsti dalla circolare sulle supplenze /applicazioni del giugno 2018 e successive modificazioni, la copertura del posto vacante non sia presumibile avvenga in un tempo inferiore all'anno e la redistribuzione sia di regola parziale.

L'art. 8 in esame ha poi apportato alcune modifiche agli artt. 18 e 19 dell'Ordinamento Giudiziario in tema di incompatibilità tra magistrati ed esercenti la professione forense e tra magistrati tra loro o con agenti di polizia giudiziaria.

Mentre la modifica relativa all'art. 18 non è particolarmente significativa perché ha confermato l'interpretazione prevalente concernente la considerazione unitaria e concorrente dei criteri ivi indicati per l'accertamento, nel caso concreto, di una situazione di effettiva incompatibilità, più significativa è la modifica introdotta all'art. 19.

Infatti l'art. 8, comma 1, lettera d) ha previsto la sostituzione del secondo comma dell'art. 19, che richiamava i medesimi criteri previsti dall'art. 18 per la verifica dell'incompatibilità, con il seguente: " *La ricorrenza dell'incompatibilità può essere esclusa in concreto quando la situazione non comporti modifiche nell'organizzazione dell'ufficio e non interferisca nei rapporti tra uffici diversi della medesima sede. L'esito di accertamento del procedimento di accertamento dell'esclusione, in concreto, della ricorrenza dell'incompatibilità di cui al comma precedente è comunicato al consiglio dell'ordine degli avvocati del circondario in cui prestano servizio gli interessati*".

Come sottolineato anche nel parere espresso dal C.S.M. al disegno di legge in commento, la modifica sembra innanzitutto attribuire una maggior gravità, al fine del corretto esercizio della funzione giudiziaria, ai rapporti di parentele, affinità, coniugio ecc.. tra magistrati rispetto a quelli tra magistrati ed avvocati e soprattutto non distingue, come sarebbe stato opportuno, tra le modifiche dell'organizzazione dell'ufficio che possono alterare in modo significativo tale organizzazione e modifiche invece marginali, modeste, che non incidono su quella che è l'organizzazione complessiva dell'ufficio.

L'art. 11 della legge n. 71/2022 ha apportato rilevanti modifiche al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 in materia di illeciti disciplinari (art. 2, comma 1, inserimento art. 3 ter, art. 12, introduzione art. 25 bis).

In particolare le più significative modifiche apportate all'art. 2 del D.lgs. n. 109/2006 – *illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni* - sono le seguenti:

lettera n) inserimento dopo le parole " *delle norme regolamentari*", " *delle direttive*";

inserimento, dopo la lettera q, **della lettera q-bis** del seguente tenore: " *l'omessa collaborazione del magistrato nell'attuazione delle misure di cui all'art. 37, comma 5 bis, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché la reiterazione, all'esito dell'adozione di tali misure, delle condotte che le hanno imposte, se attribuibili al magistrato*";

inserimento, dopo la lettera ee), delle lettere **ee-bis** ed **ee-ter** e precisamente:

ee-bis: " *l'omessa adozione da parte del capo dell'ufficio delle iniziative di cui all'articolo 37, commi 5-bis e 5-ter, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché l'omessa segnalazione al capo dell'ufficio da parte del presidente di sezione delle situazioni di cui all'articolo 37, comma 5 quater, del citato decreto legge n. 98 del 2011*";

ee-ter: " *l'omissione, da parte del capo dell'ufficio o del presidente di una sezione, della comunicazione, rispettivamente al consiglio giudiziario e al consiglio direttivo della Corte di Cassazione o al capo dell'ufficio, delle condotte del magistrato dell'ufficio che non collabori nell'attuazione delle misure di cui all'articolo 37, comma 5 –bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111*".

In relazione alla modifica concernente **la lettera n)** dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 109/2006, la nuova formulazione della stessa è la seguente: " *n) la reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari, delle direttive, o delle disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici adottate dagli organi competenti*".

La modifica pone senza dubbio il problema di individuare a quali direttive abbia voluto fare riferimento il legislatore, posto che la norma non chiarisce il significato dell'espressione. Ci si chiede cioè se si tratta delle

direttive provenienti dal CSM o, invece, anche di direttive emanate dal potere esecutivo, quanto meno in relazione ai servizi organizzativi ed informatici; in ogni caso la norma, così come formulata, pone un problema di compatibilità con il principio di tassatività e di specificità degli illeciti disciplinari in quanto le direttive di provenienza consiliare non contengono di regola precetti specifici ed immediatamente prescrittivi e cogenti, ma si limitano a fornire ai magistrati un supporto nell'interpretazione delle norme e nella gestione e svolgimento dell'attività giurisdizionale specie in determinati settori (si pensi ad esempio alle linee guida in materia di esecuzioni, di procedure concorsuali, di redazione del programma di gestione ex art. 37 d.l. 98/2011, ecc...; diversamente invece, ad esempio, dalle direttive e delibere in materia tabellare, la cui osservanza costituisce un preciso dovere del dirigente).

Quanto poi alle direttive adottate dal potere esecutivo nell'ambito dei servizi organizzativi e informatici, ancora più difficile è individuarne il contenuto e soprattutto il regime applicabile.

Ci si chiede peraltro se si sia voluto, con l'inserimento dell'espressione in esame, tenuto conto della sua collocazione subito dopo le norme regolamentari, alludere anche ad interventi del potere esecutivo sul servizio giudiziario, con conseguenti evidenti problemi di legittimità costituzionale della norma.

A mio sommo avviso questa ipotesi non è così lontana ed infondata se si tiene conto degli interventi sempre più incisivi del potere esecutivo, Ministero della Giustizia, anche sull'organizzazione dell'attività giurisdizionale e sugli obiettivi cui la stessa deve tendere e raggiungere. Il pensiero si rivolge, per gli esempi più recenti, agli obiettivi imposti dal PNRR e alla numerose circolari che ne sono seguite in punto di redazione del progetto organizzativo ex d.l. 80/2021, di utilizzazione degli AUPP anche per l'attività di supporto al magistrato, eccetera. Anche la modifica apportata dall'art. 14 della legge 71/2022 all'art. 37, comma 1, lettera b) del d.l. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge 111/2011, là ove prevede che nel programma annuale di gestione devono essere indicati i risultati attesi per ciascuna sezione o, in mancanza, per ciascun magistrato sulla base tra l'altro di quanto indicato nel programma annuale di cui all'art. 4 del d.lgs n. 240/2006 – che è adottato dal dirigente dell'ufficio insieme al dirigente amministrativo in base alle direttive ministeriali di indirizzo politico – amministrativo per l'attività amministrativa e per la gestione delle risorse, legato quindi a variabili estranee all'esercizio della giurisdizione – è significativa in tal senso.

Se gli obiettivi del PNRR hanno carattere nazionale e riguardano complessivamente i tre gradi di giudizio e, conseguentemente, non sembrano poter rilevare sul piano disciplinare, qualche dubbio in più avrei per l'eventuale inosservanza delle direttive emanate in relazione alla redazione del progetto organizzativo e alla strutturazione che lo stesso deve presentare.

Per esaminare i nuovi illeciti disciplinari previsti dalle lettere **ee-bis ed ee-ter** dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 109/2006 occorre richiamare preliminarmente e riportare i nuovi **commi 5 bis, 5 ter, e 5 quater dell'art. 37 d.l. 98/2011 cit.** introdotti dall'art. 14, comma 1, lettera c) della legge 71/2022.

comma 5 bis “ *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, anche prevedendo, ove necessario, la sospensione totale o parziale delle assegnazioni e la redistribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro. La concreta funzionalità del piano è sottoposta a verifica ogni tre mesi. Il piano mirato di smaltimento, anche quando non comporta modifiche tabellari, nonché la documentazione relativa all'esito delle verifiche periodiche sono trasmessi al consiglio giudiziario o, nel caso riguardino magistrati in servizio presso la Corte di Cassazione, al relativo Consiglio Direttivo, i quali possono indicare interventi diversi da quelli adottati*”

comma 5 ter “ *Il capo dell'ufficio, al verificarsi di un aumento delle pendenze dell'ufficio o di una sezione in misura superiore al 10 per cento rispetto all'anno precedente e comunque a fronte di andamenti anomali, ne accerta le cause e adotta ogni intervento idoneo a consentire l'eliminazione delle eventuali carenze*

organizzative. La concreta funzionalità degli interventi è sottoposta a verifica ogni sei mesi. Gli interventi adottati, anche quando non comportano modifiche tabellari, nonché la documentazione relativa alle verifiche periodiche sono trasmessi al consiglio giudiziario o, nel caso riguardino sezioni della Corte di cassazione, al relativo Consiglio direttivo, i quali possono indicare interventi o soluzioni organizzative diversi da quelli adottati”

5 quater “ Il presidente di sezione segnala immediatamente al capo dell’ufficio:

- a) *La presenza di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati della sezione, indicandone le cause e trasmettendo la segnalazione al magistrato interessato, il quale deve parimenti indicarne le cause;*
- b) *Il verificarsi di un rilevante aumento delle pendenze della sezione, indicandone le cause e trasmettendo la segnalazione a tutti i magistrati della sezione, i quali possono parimenti indicarne le cause.*

Ciò precisato, il nuovo illecito disciplinare contemplato dalla lettera q-bis riguarda il magistrato che non collabori all’attuazione delle misure adottate dal capo dell’ufficio ex art. 37, comma 5 bis, d.l. 98/2011 nel caso di gravi e reiterati ritardi o reiteri con colpa tali condotte.

Premesso che a mio avviso, come sotto meglio specificato, la nozione di gravi e reiterati ritardi rilevante al fine della configurazione degli illeciti di cui alle lettere q-bis ed ee-bis coincide con quella prevista dalla precedente lettera q – *reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all’esercizio delle funzioni; si presume non grave, salvo che non sia diversamente dimostrato, il ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell’atto-*, la fattispecie di cui alla lettera q-bis colpisce la mancata collaborazione del magistrato all’attuazione - e non invece sembrerebbe alla emanazione/predisposizione - della misura adottata da parte del capo-ufficio per far fronte ai predetti ritardi, cioè sostanzialmente del piano mirato di smaltimento, dal momento che le altre misure, anche concorrenti, previste dal comma 5 bis (sospensione assegnazioni e redistribuzione dei ruoli) non richiedono la collaborazione del magistrato interessato. La mancata collaborazione all’adozione del piano (per esempio il magistrato non indica, come stabilito dal comma 5 quater, le cause del ritardo) potrebbe invece senz’altro rilevare in caso di reiterazione della condotta, una volta stabilito il piano di smaltimento.

I nuovi illeciti disciplinari di cui alle lettere ee-bis ed ee-ter vedono come soggetti qualificati i direttivi e i semidirettivi. In particolare **la lettera ee-bis** sanziona il capo dell’ufficio che ometta, al verificarsi delle situazioni critiche previste dai commi 5 bis e 5 ter dell’art. 37 cit., di adottare le misure idonee ad eliminarle e correlativamente il Presidente di sezione che non provveda tempestivamente alle segnalazioni imposte dal comma 5 quater dell’art. 37 cit. A mio avviso l’illecito si estende non solo alla mancata adozione della misura ma anche alla mancata verifica periodica della funzionalità della stessa, parimenti contemplata dalle predette norme. Inoltre la formulazione della norma non è chiara, in quanto l’uso della congiunzione e sembrerebbe ricollegare la configurazione dell’illecito disciplinare alla mancata adozione da parte del capo dell’ufficio delle iniziative contemplate sia nel comma 5 bis che nel comma 5 ter che riguardano situazioni diverse (ritardi e aumento di pendenze), così come per la configurazione dell’illecito del presidente di sezione si fa riferimento genericamente alla mancata segnalazione delle situazioni di cui al comma 5 quater. Credo peraltro che l’intento del legislatore sia quello di sanzionare la mancata adozione anche di una sola misura prevista nei commi 5 bis e 5 ter, così come la mancata segnalazione di una delle situazioni contemplate nel comma 5 quater.

L’illecito della **lettera ee-ter** è poi strettamente collegato a quello della precedente lettera q-bis in quanto, oltre al magistrato interessato dal piano di smaltimento, vengono sanzionati il capo dell’ufficio o il presidente di sezione che rispettivamente omettano di comunicare al consiglio giudiziario o al capo dell’ufficio la mancata collaborazione del magistrato interessato dal piano di smaltimento di cui all’art. 37 comma 5 bis.

E' evidente l'inasprimento del sistema sanzionatorio a carico dei magistrati e dei direttivi e semidirettivi.

Le situazioni descritte dalle norme sopra riportate sono ben note, così come i rimedi diretti alla loro eliminazione, quando, beninteso, non si tratti di problemi legati a carenze strutturali e di personale.

L'adozione di piani di smaltimento, la sospensione totale o parziale delle assegnazioni, la redistribuzione dei ruoli in caso di gravi ritardi, così come l'eventuale redistribuzione delle risorse proporzionali all'andamento dei flussi in entrata e in uscita, in caso di aumento anomalo delle pendenze di un settore, di una sezione, sono misure ben conosciute e già ampiamente disciplinate dalle Circolari del CSM. Qui si è voluto introdurre un obbligo di legge e collegare all'eventuale inosservanza una sanzione disciplinare, non bastando quindi la rilevanza dell'eventuale condotta omissiva e/o negligente in sede di valutazione di professionalità e di conferma all'esercizio delle funzioni direttive/semidirettive.

Ho già preannunciato che a mio avviso l'obbligo legislativamente previsto dai commi 5 bis e 5-quater dell'art. 37 d.l. 98/2011 e quindi la configurazione dell'illecito disciplinare della lettera ee-bis richiede che i ritardi gravi siano quelli definiti dalla lettera q, cioè i ritardi nel deposito degli atti che eccedono il triplo del termine previsto per legge.

Conferma di tale affermazione la si rinviene, oltre che nell'utilizzazione delle stesse parole anche se invertite (gravi e reiterati ritardi – reiterati, gravi ritardi), nel nuovo art. 3-ter del d.lgs. 109/2006, introdotto sempre dall'art. 11 della legge 71/2022.

Tale norma infatti rubricata "*estinzione dell'illecito*" recita testualmente: "*L'illecito disciplinare previsto dall'art. 2, comma 1, lettera q) è estinto quando il piano di smaltimento, adottato ai sensi dell'art. 37, comma 5-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è stato rispettato.*"

Il beneficio di cui al comma 1 può essere applicato una sola volta".

Come è stato osservato dal C.S.M. nel proprio parere la norma suscita alcuni dubbi sulle modalità applicative. In particolare non è chiaro se la causa estintiva operi solo fino a quando è pendente il procedimento disciplinare o anche dopo la condanna definitiva. In quest'ultimo caso che eviterebbe di pervenire ad una pronuncia di condanna, pur quando il piano di smaltimento, nel rispetto del termine concesso, fosse adempiuto dopo la conclusione del procedimento, sarebbe stato necessario precisare che la sentenza di condanna deve essere revocata ed indicare le relative modalità.

Il richiamo al piano di smaltimento di cui al comma 5-bis dell'art. 37 cit. non lascia dubbi che l'obbligo legislativamente previsto e sanzionato di adozione dello stesso da parte del capo dell'ufficio richieda la presenza dei gravi, reiterati ritardi come definiti dalla lettera q dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 109/2006.

Per quanto attiene alla sanzione applicabile ai predetti illeciti è previsto dall'art. 12 del D.lgs. 109/2006, come modificato dall'art. 11 della legge 71/2022, per i comportamenti di cui alla lettera q-bis una sanzione non inferiore alla censura e per la reiterata violazione dei doveri di cui all'articolo 37, commi 5 bis, 5 ter e 5 quater d.l. 98/2011 la sanzione dell'incapacità a esercitare un incarico direttivo o semidirettivo, sanzione questa temporanea per un arco temporale che va dai sei mesi ai due anni, che comporta l'immediata attribuzione d'ufficio al magistrato di funzioni non direttive o semidirettive e l'impossibilità, all'esito, di riprendere l'esercizio delle predette funzioni nel medesimo ufficio.

Anche in relazione alla sanzione applicabile, la formula della legge a mio avviso non è chiara.

Infatti la sanzione della incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo o semidirettivo richiede la reiterazione della violazione dei doveri di cui all'art. 37, commi 5 bis, 5 ter e 5 quater, reiterazione che implica

che la violazione si sia verificata più di una volta. Si dovrebbe concludere quindi che la sanzione applicabile in caso di una sola violazione sia quella dell'ammonimento.

Sempre l'art. 11 della legge n. 71/2022 ha inserito nel d.lgs. 109/2006 l'art. 25 bis che disciplina ex novo per i magistrati – ai quali non è applicabile la disciplina dettata in materia dall'art. 87 del D.P.R. 3/1957 per gli impiegati civili dello stato (cfr. sentenza Corte Cost. n. 289/1992) - l'istituto della riabilitazione. Tale norma prevede la perdita di efficacia della sentenza di condanna applicativa della sanzione dell'ammonimento e della censura trascorsi rispettivamente tre e cinque anni dall'irrevocabilità della stessa, a condizione che il magistrato consegua una successiva valutazione di professionalità positiva, e per i magistrati che hanno già conseguito la settima valutazione di professionalità la riabilitazione, decorsi i predetti termini, è subordinata alla positiva valutazione del successivo percorso professionale nelle forme e nei modi stabiliti dal C.S.M. .

Anche in questo caso non è chiaro a quale periodo deve fare riferimento la successiva valutazione di professionalità positiva; inoltre sono condivisibili i rilievi svolti dal CSM nel proprio parere in relazione all'operatività automatica dell'istituto, in mancanza della previsione di specifiche circostanze ostative alla sua applicazione, e l'assenza quindi dell'attribuzione di qualsivoglia discrezionalità valutativa al CSM, specie per i magistrati che non abbiano conseguito la settima valutazione di professionalità, così come la mancanza di un regime transitorio.

L'art. 14 della legge n. 71/2022, come già accennato, ha apportato delle modifiche all'artt. 37 del d.l. 98/2011 convertito con modificazioni dalla legge 111/2011, rubricato *“Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie”*.

E' stato innanzitutto modificato il comma 1) lettera b) relativo alla redazione da parte del capo dell'ufficio dei programmi di gestione annuali per i procedimenti civili e penali che attualmente, per la parte modificata, in ordine al contenuto e alle indicazioni che deve avere il predetto programma recita testualmente:

“b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, con l'indicazione, per ciascuna sezione o, in mancanza, per ciascun magistrato, dei risultati attesi sulla base dell'accertamento dei dati relativi al quadriennio precedente e di quanto indicato nel programma di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, e, comunque , nei limiti dei carichi esigibili di lavoro individuati dai competenti organi di autogoverno, nonché l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti....”

Ugualmente è stata introdotta una modifica anche al comma 2 della norma in esame là ove viene precisato che nel programma di gestione deve essere dato atto dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi fissati per l'anno precedente – in particolare degli obiettivi previsti dal comma 1 lettera a,) cioè di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso - anche in *considerazione del programma di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240.*

Sono stati inoltre introdotti, dopo il comma 5, i commi 5 bis, 5 ter, 5 quater e 5 quinquies di cui si è detto, quanto ai primi tre, in precedenza, in quanto collegati alla previsione dei nuovi illeciti disciplinari introdotti dall'art. 11 della legge 71/2022.

Quanto al comma 5 quinquies lo stesso stabilisce che: *“ la segnalazione dei ritardi di cui al comma 5 quater può essere effettuata al capo dell'ufficio oltre che dal Presidente di sezione anche dagli avvocati difensori delle parti”*.

Il comma 2 dell'art. 14 in esame ha infine previsto che, in sede di prima applicazione della presente legge, per il settore penale il programma di gestione, così come modificato, è adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge (21.6.2022) e sono indicati gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili entro il 31 dicembre dell'anno successivo, anche in assenza della determinazione dei carichi di lavoro.

Come è noto il C.S.M. ha emanato una circolare in materia con delibera del 5.10.2022 avente ad oggetto *indicazioni procedurali per la compilazione dei programmi di gestione civili e penali per l'anno 2023 ex art. 37 d.l. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011.*

Partendo proprio dal comma 2 dell'art. 14 in esame, che fissa per quest'anno per il solo settore penale la data del 21.12.2022 per l'adozione del programma di gestione, va osservato che la predetta circolare del CSM *ha ritenuto opportuno uniformare i termini di adozione dei programmi di gestione per entrambi i settori, individuando quale data ultima, sia per il settore civile, sia per quello penale, il 31 gennaio 2023 al fine di assegnare agli uffici un periodo più congruo per assolvere all'adempimento.*

Resta il fatto che la legge prescrive per l'adozione del programma di gestione penale il termine del 21.12.2022; né può ritenersi che il CSM si sia limitato ad indicare nel 31.1.2023 il termine per la sola allegazione del format in CSMAPP unitamente al format del programma di gestione civile, dal momento che per entrambi i programmi di gestione sono stabiliti dalla circolare i medesimi termini per il deposito delle relazioni dei Presidenti di sezione (15.12.2022), per il deposito da parte del dirigente del programma di gestione presso la segreteria (16 gennaio 2023) e per le osservazioni dei magistrati e le segnalazioni del Consiglio dell'Ordine degli avvocati (23 gennaio 2023). A ciò si aggiunga che è espressamente previsto che per il penale l'Ufficio debba integrare le tabelle dei dati inviati dall'Ufficio Statistico del CSM con le pendenze per anno di iscrizione al 30 giugno ed al 31 dicembre, allegando anche tale file in CSMAPP insieme al *format* del programma di gestione civile.

Inoltre in base alle precedenti circolari del CSM del 7 dicembre 2016 per il settore civile e del 16 ottobre 2019 per il settore penale, richiamate nella delibera del 5.10.2022, deve provvedersi altresì per i Tribunali con un organico superiore alle 40 unità a convocare le due riunioni ivi previste con i Presidenti di Sezione, un rappresentante della Commissione Flussi, un RID e i MAGRIF, di cui la prima deve tenersi dopo la scadenza del termine per il deposito della relazione da parte dei Presidenti di sezione e la seconda dopo la scadenza del termine per il deposito della relazione presso la segreteria da parte del dirigente.

Forse si potrebbe ritenere, per giustificare il mancato rispetto del termine previsto dalla legge, che il diverso termine del 21.12.2022 stabilito per quest'anno dal comma 2 dell'art. 14 per l'adozione del programma di gestione penale, rispetto al termine del 31 gennaio di ogni anno previsto in via generale per entrambi i programmi dal comma 1 dell'art. 37 d.l. 98/2011, fosse collegato alla programmata entrata in vigore "immediata" del d.lgs. 150/2022 relativo alla cd. riforma Cartabia per il settore penale.

Lo slittamento al 30.12.2022, disposto dal d.l. 162/2022, dell'entrata in vigore del predetto decreto legislativo consentirebbe di sostenere l'implicita abrogazione di tale disposizione.

In relazione alle modifiche apportate al comma 1 lettera a) e al comma 2 dell'art. 37 cit. sempre in relazione alla redazione dei programmi di gestione è stato già sottolineato in precedenza il significato che, a mio sommo avviso, ha il riferimento per la prima volta al piano di cui all'art. 4 del d. lgs. 140/2006, di cui il programma di gestione deve condividere obiettivi e contenuti.

In relazione alle modifiche introdotte alla lettera b) del comma 1 dell'art. 37 la Circolare del CSM, evidenziato che l'obiettivo di rendimento dell'Ufficio non può prescindere dalla necessità di assicurare un servizio giustizia qualitativamente adeguato evitando "derive produttivistiche", ha previsto: che nella determinazione del carico esigibile non può tenersi conto del contributo fornito dagli addetti per il processo; che pertanto è indispensabile mantenere inalterato il carico esigibile determinato per il 2022 anche per il 2023, salvo modifiche tabellari che possono influenzare la produttività di singoli settori o sezioni o siano state formulate osservazioni in ordine al metodo di individuazione dello stesso nella delibera di approvazione del programma di gestione; che l'apporto degli AUPP possa invece essere valorizzato nella determinazione degli obiettivi di rendimento; che il nuovo concetto di risultato atteso per ciascuna sezione o, in mancanza, per ciascun magistrato, quale parametro per l'individuazione degli obiettivi di rendimento, vede come limite

esterno i carichi esigibili, costituendo ora un vincolo insuperabile nella determinazione degli obiettivi medesimi; che l'indicazione dei risultati attesi non devono tradursi, almeno per il 2023, in un dato statistico verificabile da inserire nel format, ma vengano esplicitati dai dirigenti nell'ambito della relazione di accompagnamento del programma di gestione tenendo conto, in relazione a ciascuna sezione o, in mancanza, a ciascun magistrato, del lavoro complessivamente svolto da tutti i magistrati, togati e onorari, nel quadriennio precedente ; che il risultato atteso dovrà riguardare: le definizioni distinte tra definiti con sentenza e definiti in altro modo, con l'ulteriore distinzione per il settore penale tra definiti con sentenza monocratica e definiti con sentenza collegiale ; il dato andrà riferito alla singola sezione dettagliato possibilmente per macromateria civile e materia penale (per il tribunale: dibattimento, Assise, GIP/GUP; per la Corte: penale ordinario, assise, minori); ove non sia istituita alcuna sezione, neppure promiscua, il risultato atteso per ciascun magistrato andrà stabilito con riferimento allo specifico settore trattato (civile, penale, lavoro) e alla funzione svolta (il singolo giudice non va individuato nelle sue generalità).

Non essendo, secondo me, ben chiaro leggendo la circolare se il carico esigibile, limite insuperabile e base di calcolo per la determinazione dei risultati attesi/rendimento dell'ufficio per l'anno 2023, dovesse essere calcolato tenendo conto anche dei dati trasmessi dagli statistici per il periodo 30.6.2021-30.6.2022, ho formulato al CSM il seguente

“QUESITO

Nelle indicazioni procedurali per la compilazione dei programmi di gestione civili e penali per l'anno 2023, di cui alla delibera del CSM del 5.10.2022, viene precisato, tra l'altro, di mantenere immutato per il 2023 il carico esigibile determinato per il 2022, non potendo incidere sul calcolo dello stesso l'apporto degli AUPP per i motivi ivi indicati, anche al fine di evitare che il carico esigibile per il 2026 venga determinato sulla base della produttività degli anni dal 2022 al 2025, ma senza poter fruire dell'apporto degli AUPP.

Ciò ovviamente fatte salve modifiche tabellari nel frattempo intervenute che rendano inapplicabile il carico esigibile determinato per il 2022 o nel caso in cui, nella delibera di approvazione del programma di gestione per il predetto anno, siano state formulate osservazioni.

Sulla base delle circolari precedenti in materia relative ai programmi di gestione, richiamate anche nelle indicazioni procedurali del 5 ottobre c.m., e delle stesse istruzioni per la compilazione dei format allegati, il carico esigibile è riferito alla produttività media del magistrato togato FTE, cioè del magistrato togato addetto per tutto l'anno, senza esoneri, assenze e applicazioni a quel settore/materia.

Per determinare il carico esigibile si tiene conto della produttività media degli ultimi quattro anni, facendo quindi una media dei carichi esigibili calcolati nel quadriennio precedente indicati nei relativi programmi di gestione. In pratica la produttività dell'intero anno, risultante dai dati statistici trasmessi, deve essere divisa per il numero dei magistrati FTE addetti a quella determinata materia, scorporando poi l'apporto dei GOP ed effettuando eventualmente altri aggiustamenti in base, per esempio, alla prognosi delle presenze effettive di magistrati che si prevede per l'anno di riferimento.

Il calcolo del rendimento dell'Ufficio a sua volta si basa anch'esso sul calcolo dei carichi esigibili dell'ultimo quadriennio moltiplicato per il numero dei magistrati FTE, nel senso sopra precisato, ma deve tener conto anche dell'apporto dei GOP, dei tirocinanti ex art 73, degli AUPP, dei trasferimenti già deliberati, esoneri, modifiche legislative, ecc...

Per esempio nel settore civile presso il Tribunale di Padova il carico esigibile è sempre stato determinato pro capite per macromateria e anche il rendimento dell'ufficio per macromateria.

In pratica il calcolo del rendimento dell'ufficio per macromateria è stato determinato in questo modo: carico esigibile indicato per l'anno di riferimento, come sopra calcolato, per numero di magistrati FTE previsti in ciascuna macromateria aumentato dell'apporto dei GOP e tenuto conto degli altri eventuali apporti e

variabili; a sua volta il carico esigibile è stato calcolato dividendo il dato statistico della produttività complessiva per il numero dei magistrati togati FTE per ciascuna macromateria, numero questo ottenuto moltiplicando il numero effettivo dei magistrati presenti per tutto il periodo per la percentuale assegnata alla macromateria, posto che, come è regola nel mio ufficio, ciascun magistrato non si occupa esclusivamente di una sola macromateria, ma tratta procedimenti che rientrano in più macromaterie.

Orbene se per il 2023 – e presumo anche per i prossimi anni - dobbiamo tener fermo il carico esigibile indicato per il 2022, che scaturisce ed è stato calcolato sulla base della media degli anni 2018-2021, mi chiedo se il calcolo della produttività media pro capite del magistrato togato FTE deve essere allora fatto per il 2023 anche sulla base dei dati statistici trasmessi relativi al periodo 1.7.2021-30.6.2022 – quindi media degli anni 2019-2022 - al fine di determinare il limite esterno del rendimento dell'ufficio/risultati attesi per macromateria per il predetto anno.

In altri termini chiedo se per l'indicazione nel format del carico esigibile per l'anno 2023 il calcolo va fatto sulla media del quadriennio 2019-2022, procedendo poi, scorporando il lavoro dei GOP e con altri aggiustamenti, ove necessario, compresa l'eventuale incidenza sulla produttività dell'apporto degli AUPP, a determinare un carico esigibile 2023 uguale a quello del 2022.

La formula dell'art. 37, comma 1, lettera b), come modificato dalla legge 71/2022, sembrerebbe peraltro fare riferimento ai dati del quadriennio precedente per la determinazione degli obiettivi di rendimento/risultati attesi, più che per la determinazione dei carichi esigibili che costituiscono comunque il limite non superabile."

Premesso che al predetto quesito nell'incontro del 21 ottobre 2022 non è stata data una risposta soddisfacente, ritengo che non si possa prescindere dal tener anche conto dei dati statistici relativi all'ultimo anno giudiziario (2021/2022) che potrebbero però portare all'individuazione di un carico esigibile maggiore od anche minore di quello inserito nel format per l'anno 2022.

Nel primo caso si potrebbe comunque, con gli aggiustamenti sopra indicati, mantenere fermo il carico esigibile 2022; nel secondo caso, invece, ritengo dovrebbe essere indicato il minor carico esigibile accertato sulla base della media dei dati relativi all'ultimo quadriennio.


Caterina Santinello