GIUSTIZIA INSIEME

Ordinamento giudiziario

I nuovi condizionamenti del magistrato e altri che non passano mai

di Riccardo Ionta

12 maggio 2022

ABSTRACT

Aderire o non aderire allo sciopero, azione collettiva dell'A.N.M. di sensibilizzazione, è una scelta individuale insindacabile – il che non vuol dire "non criticabile", avendo effetti collettivi, anche per quella collettività in nome del quale è amministrata la giustizia – l'importante è avere consapevolezza della realtà.

La riforma non modifica l'art. 101 della Costituzione per cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge e non modifica l'art. 107 per cui i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni. Non modifica l'art. 104 secondo cui la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere e neppure l'art. 112 secondo cui il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

La riforma scolora le norme costituzionali, ne fiacca i principi. Tenta di consegnare

la guida della magistratura alle inclinazioni di quel magistrato attento ai numeri, alle relazioni, propenso al carrierismo e di quel dirigente giudiziario – sempre attento ai numeri, alle relazioni – incline al dirigismo.

Un magistrato condizionabile, appartenente ad una magistratura gerarchizzata, è un magistrato debole in balia delle derive di corrente.

Sommario: 1. **Il condizionamento del risultato atteso dal dirigente (ovvero del compito assegnato al magistrato)** – 1.1. **Dal carico esigibile dei magistrati al risultato atteso dal capo dell'ufficio** – 1.2. **Il risultato atteso dal dirigente e la valutazione della laboriosità** – 2. **Il condizionamento da parte del capo dell'ufficio e il disciplinare come strumento di organizzazione** – 2.1. **Il risultato atteso dal dirigente** – 2.2. **Il disciplinare per omessa collaborazione del magistrato** – 2.3. **Il voto in pagella** – 3. **Il condizionamento del voto in pagella e del fascicolo dei numeri** – 3.1. **Discreto, buono e ottimo** – 3.2. **Il fascicolo dei numeri** – 3.3. **Un voto anche per l'aspirante dirigente** – 4. **Il condizionamento da parte del Ministero della Giustizia** – 4.1. **È il Ministero che gestisce i dati statistici (e i dati degli esiti dei giudizi) e cosa disse il Presidente Ciampi** – 4.2. **Le osservazioni del Ministro ai Progetti organizzativi delle Procure (ovvero un assaggio della separazione delle carriere)** – 4.3. **Il disciplinare per l'inosservanza delle direttive** – 4.4. **Il parere del Ministero della Giustizia sugli aspiranti direttivi** – 4.5. **Il risultato è atteso anche un po' dal dirigente** – 4.6. **I dirigenti amministrativi nella composizione della Segreteria del C.S.M** – 5. **Il condizionamento da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati** – 5.1. **Il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità** – 5.2. **Il parere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati sugli aspiranti direttivi** – 5.3. **Il parere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati sulle conferme dei direttivi** – 6. **Il condizionamento da parte degli altri (e alti) magistrati** – 6.1. **La valutazione della capacità del magistrato dipende dal "magistrato superiore" e anche un po' dalla sorte** – 6.2. **Il parere dei magistrati per l'aspirante direttivo** – 6.3. **Pareri reciproci**

1. Il condizionamento del risultato atteso dal dirigente (ovvero del compito assegnato al magistrato)

1.1. Dal carico esigibile dei magistrati al risultato atteso dal capo dell'ufficio

L'art. 14 comma 1 lett. a) della riforma dispone che nei programmi di gestione* ex art. 37 in luogo dell'attuale carico esigibile** il dirigente giudiziario debba prevedere "*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 [il programma delle attività da svolgersi nel corso dell'anno, redatto dal dirigente giudiziario e da quello amministrativo], e, comunque, nei limiti dei carichi esigibili di lavoro individuati dai competenti organi di autogoverno*"

- * con il programma per la gestione si determinano prevalentemente gli obiettivi di riduzione dei procedimenti con specifica attenzione all'arretrato patologico la cui sostenibilità è verificata per mezzo del carico esigibile.
- ** il "carico esigibile" è un dato generale del settore o dell'ufficio – determinato su base statistica e adattato alla realtà – rappresentativo della "capacità di lavoro dei magistrati" che "fisiologicamente consente di coniugare qualità e quantità del lavoro in un dato periodo di tempo, da individuarsi alla luce della concreta situazione dell'ufficio" (così recita la circolare del C.S.M.).
- *** il "risultato atteso" è invece un dato anche individuale determinato prevalentemente sulla base delle aspettative del dirigente giudiziario (e in parte anche del dirigente amministrativo). La diversità tra "carico esigibile" e "risultato atteso" appare chiara già dal nome. Il cambio di passo appare evidente dal momento in cui, come si vedrà in seguito, il rispetto da parte del magistrato del risultato atteso è utilizzato per la valutazione della laboriosità nelle valutazioni di professionalità: se il carico esigibile riguarda gli obiettivi di rendimento dell'intero ufficio quindi, il risultato atteso riguarda l'obiettivo di rendimento del singolo magistrato.

1.2. Il risultato atteso dal dirigente e la valutazione della laboriosità

L'art. 3 comma 1 lettera d) dispone che nelle valutazioni di professionalità, il parametro della laboriosità "*sia espressamente valutato il rispetto da parte del magistrato di quanto indicato nei programmi annuali di gestione*".

Il dirigente, quindi, assegna il risultato atteso determinando la soglia raggiunta la quale il magistrato è valutabile come laborioso. E' utile ricordare che l'attuale sistema di conferma dei direttivi è fortemente incentrato sul raggiungimento degli obiettivi numerici di definizione dei procedimenti.

2. Il condizionamento da parte del capo dell'ufficio e il disciplinare come strumento di organizzazione

2.1. Il risultato atteso dal dirigente

Si rimanda a quanto sopra detto, (ma è utile ricordarlo) pertinente anche in questa sede.

2.2. Il disciplinare per omessa collaborazione del magistrato

L'art 11 introduce l'illecito per "*l'omessa collaborazione del magistrato nell'attuazione delle misure di cui all'articolo 37, comma 5-bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 [ovvero i programmi di gestione], 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*".

- * il nuovo art. 5-bis sui programmi di gestione prevede, tra le altre cose che "Il capo dell'ufficio, al verificarsi di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, ne accerta le cause e adotta ogni iniziativa idonea a consentirne l'eliminazione, con la predisposizione di piani mirati di smaltimento, anche prevedendo, ove necessario, la sospensione totale o parziale delle assegnazioni e la redistribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro".
- * la norma deve esser letta con attenzione poiché non si rivolge solo al magistrato che cumula ritardi. La stessa infatti consente al capo dell'ufficio di adottare ogni iniziativa idonea che può coinvolgere anche gli altri magistrati dell'ufficio, i quali sono quindi sanzionabili se omettono di "collaborare".

2.3. Il voto in pagella

Il voto in pagella, di cui al punto successivo, è assegnato primariamente dal dirigente dell'ufficio.

3. Il condizionamento del voto in pagella e del fascicolo dei numeri

3.1. Discreto, buono e ottimo

L'art. 2 comma 1 lettera c): "*prevedere che, nell'applicazione del l'articolo 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, il giudizio positivo sia articolato, secondo criteri predeterminati, nelle seguenti ulteriori valutazioni: « discreto », « buono » o « ottimo » con riferimento alle capacità del magistrato di organizzare il proprio lavoro*".

3.2. Il fascicolo dei numeri

L'art 3 comma 1 lettera h) prevede che "*ai fini delle valutazioni di professionalità...e ai fini delle valutazioni delle attitudini per il conferimento degli incarichi..: 1) prevedere l'istituzione del fascicolo per la valutazione del magistrato, contenente, per ogni anno di attività, i dati statistici e la documentazione necessari per valutare il complesso dell'attività svolta, compresa quella cautelare, sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo, la tempestività nell'adozione dei provvedimenti, la sussistenza di caratteri di grave anomalia in relazione all'esito degli atti e dei provvedimenti nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento e del giudizio, nonché ogni altro elemento richiesto ai fini della valutazione*"

3.3. Un voto anche per l'aspirante dirigente

L'art. 10 della riforma prevede che "*Al termine del corso di formazione, il comitato direttivo, sulla base delle schede valutative redatte dai docenti nonché di ogni altro elemento rilevante, indica per ciascun partecipante elementi di valutazione in ordine al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, con esclusivo riferimento alle materie oggetto del corso*".

4. Il condizionamento da parte del Ministero della Giustizia

4.1. È il Ministero che gestisce i dati statistici (e i dati degli esiti dei giudizi) e cosa disse il Presidente Ciampi

Nella riforma non c'è scritto, ma è meglio non dimenticare che il detentore privilegiato dei dati statistici è proprio il Ministero della Giustizia.

Il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, nel rimettere nel 2004 alle Camere la legge delega per la riforma dell' ordinamento giudiziario – in relazione all'articolo 2, comma 14, lettera c): "istituzione presso ogni direzione generale regionale o interregionale dell'organizzazione giudiziaria dell'ufficio per il monitoraggio dell'esito dei procedimenti, in tutte le fasi o gradi del giudizio, al fine di verificare l'eventuale sussistenza di rilevanti livelli di infondatezza giudiziariamente accertata della pretesa punitiva manifestata con l'esercizio dell'azione penale o con mezzi di impugnazione ovvero di annullamento di sentenze per carenze o distorsioni della motivazione, ovvero di altre situazioni inequivocabilmente rivelatrici di carenze professionali;" – evidenziò che "Anche questa disposizione si pone in palese contrasto con gli articoli 101, 104 e 110 della Costituzione. Infatti, se si considera la finalità espressamente indicata dalla norma, risulta evidente che il monitoraggio dell'esito dei procedimenti – fase per fase, grado per grado – affidato a strutture del Ministero della giustizia, esula dalla "organizzazione" e dal "funzionamento dei servizi relativi alla giustizia", che costituiscono il contenuto e il limite costituzionale delle competenze del Ministro. Inoltre, da questa forma di monitoraggio, avente ad oggetto il contenuto dei provvedimenti giudiziari, deriva un grave condizionamento dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni; in particolare, il riferimento alla possibilità di verificare livelli di infondatezza "della pretesa punitiva manifestata con l'esercizio dell'azione penale" integra una ulteriore violazione del citato articolo 112 della Costituzione".

4.2. Le osservazioni del Ministro ai Progetti organizzativi delle Procure (ovvero un assaggio della separazione delle carriere)

L'art. 13 comma 7 prevede che "*Il progetto organizzativo* dell'ufficio è adottato ogni quattro anni...previo parere del consiglio giudiziario e valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195* ". Trasmissione e osservazioni del Ministro che riguardano anche le variazioni al progetto.

Il Progetto organizzativo previsto dalla riforma deve contenere, tra le molte cose: "a) le misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto dei criteri di priorità di cui alla lettera abis); b) i criteri di priorità, finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili; e) i criteri e le modalità di revoca dell'assegnazione dei procedimenti";

Sarà il Parlamento ad indicare i criteri generali per l'individuazione dei criteri di priorità. L'art. 1 comma 9 lett. i) dispone inoltre di "prevedere che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili; allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti".

Il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, nel rimettere nel 2004 alle Camere la legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario – in particolare l'articolo 2, comma 31, lettera a),: "(Relazioni sull'amministrazione della giustizia). 1. Entro il ventesimo giorno dalla data di inizio di ciascun anno giudiziario, il Ministro della giustizia rende comunicazioni alle Camere sull'amministrazione della giustizia nel precedente anno e sulle linee di politica giudiziaria per l'anno in corso...".- rilevò che la norma approvata dalle Camere "configura un potere di indirizzo in capo al Ministro della giustizia, che non trova cittadinanza nel titolo IV della Costituzione, in base al quale l'esercizio autonomo e indipendente della funzione giudiziaria è pienamente tutelato, sia nei confronti del potere esecutivo, sia rispetto alle attribuzioni dello stesso Consiglio superiore della magistratura. Aggiungo che l'indicazione di obiettivi primari che l'attività giudiziaria dovrebbe perseguire nel corso dell'anno ("linee di politica giudiziaria") determina di per sé la violazione anche dell'articolo 112 della Costituzione, in base al quale "il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale": il carattere assolutamente generico della formulazione della norma in esame crea uno spazio di discrezionalità politica destinato ad incidere sulla giurisdizione".

4.3. Il disciplinare per l'inosservanza delle direttive

L'art. 11 modifica l'art. 2.1 lett. n) decreto legislativo n. 109/2006 prevedendo come illecito disciplinare "*la reiterata o grave inosservanza...delle direttive*".

La disposizione non specifica di quali direttive si tratti e la stessa può esser interpretata come riferita alle direttive del C.S.M. ovvero alle direttive del potere esecutivo e in particolare del Ministro della Giustizia. Quest'ultima appare l'interpretazione più coerente considerando le altre disposizioni dell'art. 2.1 lett. n) – che così sanzionerebbe 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*" – e che le direttive consiliari (art. 25

del regolamento C.S.M.) sono atti di natura tendenzialmente interpretativa delle norme e non contengono specifici precetti.

4.4. Il parere del Ministero della Giustizia sugli aspiranti direttivi

L'art. 2 comma 1 lettera c) dispone per i procedimenti per la copertura dei posti direttivi di " *stabilire in ogni caso modalità idonee ad acquisire il parere...dei dirigenti amministrativi...assegnati al l'ufficio giudiziario di provenienza dei candidati*".

4.5. Il risultato è atteso anche un po' dal dirigente

Il risultato atteso dei programmi di gestione, come già esposto, è determinato anche sulla base di quanto indicato nel programma di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240 [il programma delle attività da svolgersi nel corso dell'anno, redatto dal dirigente giudiziario e da quello amministrativo]

4.6. I dirigenti amministrativi nella composizione della Segreteria del C.S.M

L'art. 25 innova la selezione dei componenti della Segreteria del C.S.M. – posta alle dipendenze funzionali del Comitato di presidenza del CSM (composto dal Vice Presidente, dal Primo presidente della Corte di Cassazione e dal Procuratore generale presso la Cassazione) – prevedendo che alla stessa possono essere assegnati massimo 18 componenti esterni (1/3 dirigenti amministrativi con almeno 8 anni di esperienza; magistrati con almeno la seconda valutazione di professionalità), selezionati mediante procedura di valutazione dei titoli e colloquio da una commissione individuata dal Comitato di presidenza. La norma, quindi, prevede l'innesto nella Segreteria dei dirigenti amministrativi, unici componenti necessari della struttura, essendo stabilita solo in loro favore una riserva di posti che potrebbe essere anche totalitaria, corrispondendo quella di un terzo alla quota minima.

5. Il condizionamento da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati

5.1. Il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità

L'art. 3 comma 1 lettera a) dispone di "*introdurre la facoltà per i componenti avvocati e professori universitari di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni relative all'esercizio delle competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari di cui,*

rispettivamente, agli articoli 7, comma 1, lettera b), e 15, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25 [ovvero le valutazioni di professionalità], con attribuzione alla componente degli avvocati della facoltà di esprimere un voto unitario sulla base del contenuto delle segnalazioni di fatti specifici, positivi o negativi, incidenti sulla professionalità del magistrato in valutazione, nel caso in cui il consiglio dell'ordine degli avvocati abbia effettuato le predette segnalazioni sul magistrato in valutazione; prevedere che, nel caso in cui la componente degli avvocati intenda discostarsi dalla predetta segnalazione, debba richiedere una nuova determinazione del consiglio dell'ordine degli avvocati;"

Gli avvocati componenti dei Consigli Giudiziari e il Consiglio dell'ordine (art. 11 comma 4 lett. f) decreto legislativo n. 160 del 2006) hanno già la facoltà di segnalare qualsiasi anomalia dell'attività del magistrato al dirigente giudiziario e agli organi di autogoverno (facoltà raramente usata).

La norma non prevede alcun contrappeso al potere di voto (non è prevista alcuna forma di incompatibilità tra le funzioni di consigliere giudiziario "laico" ed esercizio della professione nel distretto e circondario; non è previsto alcun obbligo di astensione). E forse è utile ricordare le ricadute della normativa in quei circondari e distretti caratterizzati da tensioni.

Il senso di consentire "segnalazioni positive" sul magistrato in valutazione, anche laddove lo si volesse intendere come mera volontà di consentire pubbliche attestazioni di stima, è elemento di cui non si comprende l'utilità e di cui sono invece evidenti le rischiose implicazioni.

5.2. Il parere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati sugli aspiranti direttivi

L'art. 2 comma 1 lettera c) prevede per i procedimenti per la copertura dei posti direttivi di " *stabilire in ogni caso modalità idonee ad acquisire il parere del consiglio dell'ordine degli avvocati competente per territorio*"

5.3. Il parere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati sulle conferme dei direttivi

L' art. 2 comma 1 lettera g) dispone che nel procedimento di conferma della dirigenza si tenga conto delle "*osservazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati*";

Ad oggi l'art. 75 del TU dirigenza giudiziaria già prevede che i Consigli giudiziari e il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione debbano invitare il Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, nel cui circondario è compreso l'ufficio ove presta servizio il magistrato da confermare, e, per quelli con competenza distrettuale, al Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati del capoluogo del distretto, a far pervenire, entro 30 giorni, informazioni scritte in relazione a eventuali fatti specifici e a situazioni oggettive rilevanti per la valutazione delle attitudini direttive riguardanti l'incarico oggetto di valutazione

6. Il condizionamento da parte degli altri (e alti) magistrati

6.1. La valutazione della capacità del magistrato dipende dal "magistrato superiore" e anche un po' dalla sorte

L'art 3 comma 1 lettera g) dispone che nelle valutazioni di professionalità, per il parametro della capacità "*il consiglio giudiziario acquisisca le informazioni necessarie ad accertare la sussistenza di gravi anomalie in relazione all'esito degli affari nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento* ",

La stessa norma prevede, anche in caso di assenza di anomalia che "*in ogni caso, che acquisisca, a campione, i provvedimenti relativi all'esito degli affari trattati dal magistrato in valutazione nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento e del giudizio*;"

Ad oggi per le valutazioni di professionalità è già prevista la voce relativa alle "significative anomalie" riguardo all'esito degli affari. La norma, quindi, nella prima parte poco innova (anzi il concetto di "gravi anomalie" appare maggiormente stringente di quello di "significative anomalie") se non imponendo agli organi di autogoverno un'attività specifica (imponderabile nei modi) di ricerca. L'innovazione effettiva e concreta è nell'estrazione a campione dei provvedimenti in relazione agli esiti nei successivi gradi di giudizio.

6.2. Il parere dei magistrati per l'aspirante direttivo

L'art. 2 comma 1 lettera c) prevede per i procedimenti per la copertura dei posti direttivi di " *stabilire in ogni caso modalità idonee ad acquisire il parere...dei magistrati...assegnati al l'ufficio giudiziario di provenienza dei candidati*"

6.3. Pareri reciproci

L’art. 2 comma 1 lettera g) dispone che nella conferma dei dirigenti si tenga conto dei:

- “*pareri espressi dal magistrato dell’ufficio” ma anche dei “rapporti redatti [dal medesimo dirigente in valutazione] ai fini delle valuta zioni di professionalità dei magistrati del l’ufficio o della sezione*”;
- “*del parere del presidente del tribunale o del procuratore della Repubblica, rispettivamente quando la conferma riguarda il procuratore della Repubblica o il presidente del tribunale*”