

La relazione del PG, il disciplinare, numeri e tendenze

Le cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario non sono divertenti, qualche volta sono noiose, ma non sono inutili, in primo luogo perché il rito rafforza lo spirito di appartenenza, in secondo luogo perché, quando non ci si fa prendere da mero spirito polemico, sono l'occasione per qualche utile riflessione. Anche le relazioni dei Presidente di Corte e dei Procuratori Generali appartengono ad un genere letterario non esattamente travolgente, ma sono una miniera di informazioni preziose. Le relazioni per l'inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione, poi, sono il frutto di un lavoro che coinvolge per diversi mesi gli elementi migliori dei due uffici ed è sbagliato ed ingeneroso non prestare loro la necessaria attenzione.

Queste considerazioni valgono in particolare per i dati sul disciplinare perché non c'è altra sede istituzionale se non la relazione del Procuratore Generale per avere un'idea di quello che succede, verificare i veri problemi e mettere alla prova qualche vulgata, non di rado interessata, mettendola a confronti con i dati oggettivi.

Partiamo dai numeri, facendo particolare attenzione alle linee di tendenza.

Rimane alto il numero delle "notizie" di illecito disciplinare, cioè delle segnalazioni che potenzialmente possono determinare l'apertura di un procedimento: 1269. L'anno scorso erano state 1.317 e nel 2009 avevano raggiunto il picco di 1.725, ma il numero rimane sempre elevato, tale da destare incredulità e sorpresa quando lo si riferisce ai nostri colleghi in Europa. Quelle provenienti dai capi degli uffici, dal CSM e da altri fonti qualificate, sono una parte marginale. La gran parte sono esposti di singoli, a volte serialmente reiterati; se ad essi si somma anche il numero elevatissimo degli esposti diretti al ministro, il numero diventa imbarazzante. È difficile fare un computo, per la difficoltà di scomporre il dato e perché a volte gli esposti sono inviati ad indirizzi plurimi, comunque la Relazione del ministero sull'amministrazione della giustizia per il 2014, resa al Parlamento, ci dice di altri 2400 esposti predisciplinari (tra ispettorato e direzione generale magistrati). Dobbiamo riconoscere in queste cifre certo i segni di un disagio diffuso nei confronti del servizio reso dalla giurisdizione e di una diffidenza nei confronti dei magistrati. A fronte

di una comparazione che vede il sistema italiano tra i più rigorosi in Europa, l'altissima percentuale delle archiviazioni, che supera in Procura generale il 90% (in genere dopo attività di accertamento e sempre sulla base di provvedimenti motivati per quanto riguarda la Procura Generale e di note argomentate per quanto riguarda il ministero) conforta relativamente quanto al tasso di rettitudine dei magistrati (che dovrebbe essere assoluto e che invece non è privo di cadute gravi), ma certo allarma quanto al cattivo rapporto tra i cittadini e la giustizia e disegna un panorama preoccupante delle sue condizioni.

Se il dato degli esposti mostra una lieve e non troppo significativa flessione, registra invece un piccolo incremento il numero delle azioni disciplinari promosse nel 2014: 184 rispetto alle 161 del 2013, ma lo stesso numero del 2009. Dopo che nel 2013 la percentuale di quelle promosse dal ministro si era avvicinata a quelle di iniziativa della Procura generale (53,4% il secondo e 46,6% il primo, invertendo la tendenza rispetto alla consolidata prevalenza netta delle iniziative da parte del PG), il Procuratore Generale torna ad assumere l'iniziativa nel 69,9% dei casi. Non credo che la diversa distribuzione dell'iniziativa sia dovuta, come potrebbe sembrare, al fatto che l'azione è obbligatoria per il Procuratore e discrezionale per il Ministro, perché l'obbligatorietà per il primo non è formalistico automatismo, grazie anche all'opportuno margine di valutazione assicurato dall'art. 3 *bis* del d.lgs. 109 del 2006, mentre l'incidenza della mera discrezionalità del Ministro, a fronte dell'emergenza di fatti disciplinarmente significativi, ha incidenza numericamente (naturalmente solo numericamente) irrilevante.

Diminuiscono nettamente le azioni disciplinari per ritardo nel deposito delle sentenze. Dalle 64 azioni del 2013 (il 33,2% delle nuove incolpazioni disciplinari) si passa alle 43 del 2014 (pari al 17%) pur essendo aumentato il numero complessivo delle incolpazioni (passate da 193 a 253). Tale contrazione deve essere attribuita soprattutto ad un più cauto ricorso al rinvio a giudizio disciplinare, non essendo diminuito il numero delle ispezioni (che sono la fonte principale di accertamento dei ritardi) e avendo avuto la assai opportuna circolare del CSM del novembre del 2013, che ha rafforzato gli obblighi di attivazione dei dirigenti, l'effetto secondario di aumentare le segnalazioni dei ritardi dei colleghi anche fuori dal contesto ispettivo. Dopo l'irrigidimento iniziale delle Sezioni Unite e la creazione in via giurisprudenziale della soglia di un anno quale limite di intollerabilità del ritardo (si vedano le quattro sentenze emesse all'udienza

del 19 aprile 2011, dalla n. 18696 alla n. 18699), abbiamo assistito ad un progressivo ammorbidimento della giurisprudenza, prima, sia pure con andamento ondivago, da parte del CSM, e poi da parte della stessa Corte. Si pensi alla sentenza n. 20815 del 2013 che ha riconosciuto il dovuto rilievo alla mancata applicazione delle norme a tutela della maternità, fino alla più recente sentenza n. 470 del 2015, che riconosce alla complessiva situazione di lavoro del magistrato una incidenza che in numerosi situazioni precedenti era stata negata.

La relazione del Procuratore Generale dà atto del consolidamento dell'orientamento giurisprudenziale che esclude la punibilità del ritardo infra-annuale e della conseguente linea di condotta assunta dall'Ufficio, che, a fronte di ritardi di tale tipo non esercita, di regola, l'azione.

Avendolo auspicato, non possiamo che accogliere con favore un approccio più ragionevole e articolato al fenomeno dei ritardi, purché non si lasci il pendolo continuare senza freno la propria escursione verso l'eccesso opposto. Non sarebbe un buon segnale passare da un rigorismo aritmetico ad un lassismo indulgente tale da affievolire la consapevolezza della rilevanza del fattore tempo quale elemento costitutivo della qualità della giurisdizione, consapevolezza che con tanta fatica è stata acquisita. Ad otto anni dall'entrata in vigore del nuovo ordinamento e quasi quindici anni dopo la legge Pinto, ci dovremmo infatti chiedere se dietro la contrazione delle contestazioni per ritardi non ci possa anche essere, oltre al più cauto uso dello strumento disciplinare di cui abbiamo detto, anche una effettiva diminuzione dei ritardi più gravi, dovuta alla maggiore attenzione per la loro rilevanza. Una incontrollata inversione di tendenza della giurisprudenza, oltre a pregiudicare questa faticosa acquisizione, metterebbe in discussione, insieme al senso della misura, anche il principio di parità di trattamento e la prevedibilità delle decisioni, fattori che costituiscono fondamento condiviso dell'accettazione sociale delle sentenze anche, e a maggior ragione, nella stessa comunità dei giudici.

D'altra parte l'esigenza che la giurisprudenza trovi un assestamento e risolva i contrasti in atto è sottolineato nella parte espositiva della relazione del PG, che richiama la necessità di un chiarimento in ordine alla "eterogenietà dei parametri" adottati per l'applicazione dell'art. 3 *bis*, come per quanto riguarda la qualificazione disciplinare delle inerzie investigative dei pubblici ministeri, o, ancora, la delimitazione delle diverse fattispecie alle quali può essere di volta in volta ricondotto l'errore

giurisdizionale (lett. g), h), l), m), ff), gg) e gg-bis) dell'art. 2, 1° comma).

Della diminuzione delle contestazioni per ritardi potranno giovare, a ragione, proprio le colleghe, che di tale illecito sono protagoniste privilegiate. Le donne, pur costituendo il 48% della magistratura, sono il 30% dei magistrati sottoposti a nuovo procedimento disciplinare nel 2014 (62 donne e 134 uomini), ma quasi il 39,5 % dei giudicanti sottoposti a procedimento disciplinare per ritardi (17 donne e 26 uomini). Il ritardo nel deposito delle sentenze rimane un illecito molto al femminile e le cause sono state in più sedi prese in considerazione. Se la diminuzione delle incolpazioni discende da un più accurato e completo esame delle cause, proprio le magistrature dovrebbero vedere diminuire il loro coinvolgimento non solo in termini assoluti, ma anche in rapporto percentuale rispetto ai colleghi.

Ma se dai numeri è possibile trarre qualche indicazione per il futuro, quelli della relazione del Procuratore Generale ci dicono che il terreno sul quale il sistema disciplinare dovrà confrontarsi in prospettiva non è quello, non del tutto arato, ma certo dissodato, dei ritardi nel deposito dei provvedimenti, quanto quello degli illeciti extra funzionali e dei comportamenti scorretti nell'ambito dell'ufficio e quello, assai impervio, degli errori giurisdizionali.

Gli illeciti riferibili all'adozione di provvedimenti giurisdizionali passano dal 12,9% al 18,9% (da 25 a 48), quelli relativi alla violazione dei doveri di correttezza, a comportamenti tenuti fuori dell'ufficio, a rapporti tra i magistrati o all'abuso della qualità o della funzione passano, nel loro insieme, dal 18,6% al 33,9% (da 36 a 86). D'altra parte anche nella relazione dell'anno precedente il Procuratore Generale aveva affermato che la sua attenzione era rivolta soprattutto a quelle condotte *“funzionali ed extrafunzionali, realizzate anche da magistrati posti ai vertici di uffici giudiziari, lesive del prestigio e dell'autorevolezza dell'amministrazione della giustizia e, quindi, della sua credibilità, ovvero denotanti patologiche cadute di professionalità e difetto di consapevolezza delle funzioni di cui si è investiti”*. L'impegno è stato mantenuto ed è certo coerente con la funzione più propria ed elevata dell'intero sistema disciplinare, ma certo incontra, quanto alle condotte fuori dell'ufficio e agli errori giurisdizionali, grandi difficoltà. Per i primi pesa la lacunosa copertura normativa, per i secondi la delicatezza intrinseca della materia, che non è risolta da una fin troppo parcellizzata tipizzazione.

Gli errori di impostazione sottesi all'intervento normativo del 2005/2006 sul terreno degli illeciti extrafunzionali, anche dopo il non del tutto felice intervento ortopedico del 2007, hanno infatti lasciato spazi vuoti nei quali comportamenti unanimemente riconosciuti come inaccettabili e lesivi dei valori comuni non trovano una corrispondente fattispecie di incolpazione, mentre dall'altra la linea di demarcazione tra l'illecito disciplinare e la fisiologica fallibilità della decisione, che in astratto corre lungo il crinale netto che divide la sciatta abdicazione ai doveri di diligenza ed imparzialità dall'errore di valutazione o di interpretazione, è in concreto tracciata su un terreno minato. Per quanto riguarda i primi potrebbe utilmente intervenire il legislatore, per i secondi tutto il fardello deve assumerselo sulle spalle l'attenta opera dell'interprete.

ELISABETTA CESQUI