

ECCESSIVA DURATA DEL PROCESSO E RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE DEI MAGISTRATI: IL RITARDO NEL DEPOSITO DEI PROVVEDIMENTI FRA STORIA E ATTUALITÀ

THE EXCESSIVE DURATION OF THE JUDICIAL PROCESS AND THE DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES: THE DELAY IN FILING JUDICIAL ORDERS BETWEEN HISTORY AND THE PRESENT TIME

Raffaella Bianchi Riva, Chiara Spaccapelo*

Università degli Studi di Milano

Abstract English: The matter on the excessive duration of the judicial processes and its damaging consequences about the effects of the legal protection has always been one of the main issues in the relationship between justice and public opinion.

Since the Italian unification, the problem has been mainly considered from the point of view of both judicial process reforms and judicial system reforms, without, however, providing adequate means to affect the organization of the structure and the personnel. It is just a short time since our legal system provided protection resources based on the principle of a fair duration of the judicial process, established in Article 111 of the Constitution. Whereas, since the beginning of the twentieth century, the disciplinary liability of judges, due to the delay in filing judicial orders, has represented one of the main resource not only to contain the most serious events (nowadays they cause even fiscal damage by disservice) but also to restore credibility in the judicial activity for the complicated dynamics related to the relationship between judiciary and society.

Both the matters on the disciplinary liability of judges and the judiciary independence are interwoven in Italian history after unification and they had to find a delicate equilibrium. If during the liberal age and the Fascism, the disciplinary liability – according to the nineteenth-century model of the judge as an officer integrated in the state apparatus – allowed the control over judges – which was largely guaranteed, directly or not, by the executive power –, in republican Italy, instead, it fulfilled the aim to ensure the regular execution of the judicial activity thanks to a self-government system and to a different judge' role inside the judicial system.

The disciplinary bodies that were called to evaluate the judges' conduct – the Supreme Disciplinary Court before and then after the year 1958 the Disciplinary Division of the Superior Council of the Judiciary – have realized a balance between the requests for reducing the long time frames in justice and the need to protect the prestige of judges. Referring to the case law of the Disciplinary Division of the Superior Council of the Judiciary, the Castelli reform introduced a standardization of disciplinary wrong, including

❖ Italian Review of Legal History, 7 (2021), n. 14, pagg. 485-546

❖ <https://riviste.unimi.it/index.php/irlh/index>

❖ ISSN 2464-8914 – DOI 10.54103/2464-8914/16896. Articolo pubblicato sotto Licenza CC-BY.

* I par. da 1 a 3 sono stati scritti da Raffaella Bianchi Riva; i par. da 4 a 6 sono stati scritti da Chiara Spaccapelo.

the delay in filing judicial orders. It is regulated by art. 2 paragraph 1 letter q, of Legislative Decree of 23 february 2006 no. 109, and in accordance with it, the «repeated, serious and unjustified delay to carry out the job in the exercise of their duties» constitutes a wrong; «it is supposed that a delay is not serious when it does not exceed three times the period provided for by the law to carry out the job, except it may be proved otherwise». Such prediction represents already an improvement over the last years, where the disciplinary judge – in the absence of a rule considering the conduct of the ‘idle’ judge as a particular illegal case – could punish the most striking cases in a discretionary and variable manner, and not without contradiction. So these cases showed a clear violation by the judge who was blamed for a lack of diligence and his negligence was often accompanied by a complaint from the lawyers.

At present in accordance with the provisions, three different and concurrent conditions must exist for the delay to be illegal: reiteration, seriousness of the delay and a lack of justification. These conditions (that are here studied according to the case law) are therefore all essential for the punishment of the delays.

This study aims to determine if the case law measures, in the absence of suitable regulatory means for avoiding or at least containing the phenomenon of the slowness of proceedings, firstly, by the Supreme Disciplinary Court and, later, by the Disciplinary Division of the Superior Council of the Judiciary which had to punish the wrong of each judge, have been able to find a difficult balance between the standards of performance and a bearable workload. Furthermore if they were able to contain satisfactorily both the judicial process time and the delays, which are some of the main goals of the National Recovery Plan and Resilience.

Keywords: excessive duration of the judicial processes; disciplinary liability of judges; delay in filing judicial orders; Supreme Disciplinary Court; Disciplinary Division of the Superior Council of the Judiciary; Court of Cassation

Abstract Italiano: Il tema dell'eccessiva durata dei processi e delle sue conseguenze pregiudizievoli sull'effettività della tutela giudiziaria rappresenta, da sempre, uno dei principali nodi del rapporto tra giustizia e opinione pubblica.

Sin dall'unificazione italiana, la questione è stata affrontata per lo più sul piano delle riforme del processo e dell'ordinamento giudiziario, senza, tuttavia, la predisposizione di adeguati interventi in grado di incidere sull'organizzazione delle strutture e del personale. Se soltanto di recente il nostro ordinamento ha approntato strumenti di tutela diretta al principio della ragionevole durata del processo, formalizzato nell'art. 111 Cost., la responsabilità disciplinare dei magistrati per ritardo nel deposito dei provvedimenti ha rappresentato, sin dall'inizio del Novecento, uno degli strumenti principali non solo per reprimere gli episodi più gravi (oggi determinanti addirittura un danno erariale da disservizio), ma anche per restituire credibilità alla funzione giudiziaria, nell'ambito delle complesse dinamiche relative al rapporto tra magistratura e società.

Lo studio mira a valutare se, in assenza di idonei strumenti normativi volti ad evitare o quantomeno a contenere il fenomeno della lunghezza dei procedimenti, gli interventi della giurisprudenza, prima, della Suprema corte disciplinare e, dopo, della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, chiamate a sanzionare gli illeciti dei singoli magistrati, siano stati in grado, nella difficoltà di trovare un equilibrio tra standard di rendimento e carichi esigibili, di rispondere in maniera soddisfacente al contenimento

dei tempi del processo e alla riduzione dell'arretrato, obiettivi tra i principali del PNRR.

Parole chiave: eccessiva durata dei processi; responsabilità disciplinare dei magistrati; ritardo nel deposito dei provvedimenti; Suprema corte disciplinare; Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura; Corte di cassazione

Sommario: 1. Premessa: responsabilità disciplinare dei magistrati e indipendenza della magistratura. – 2. Il ritardo nel deposito dei provvedimenti nella giurisprudenza della Suprema corte disciplinare. – 2.1. L'età liberale: la responsabilità disciplinare tra garanzie e rigore. – 2.2. Il fascismo: la responsabilità disciplinare tra diritto e politica. – 2.3. Verso l'autonomia della magistratura: la responsabilità disciplinare negli anni della Costituzione inattuata. – 3. Il ritardo nel deposito dei provvedimenti nella giurisprudenza del consiglio superiore della magistratura dalla sua istituzione alla riforma Castelli. – 4. Il ritardo nel deposito dei provvedimenti nella giurisprudenza del consiglio superiore della magistratura e della Corte di Cassazione dalla riforma Castelli ad oggi. – 5. I termini «canzonatori» per il deposito dei provvedimenti giudiziari e la complessa misurazione del lavoro dei magistrati (fra standard di rendimento, carichi esigibili e carichi sostenibili). – 6. Conclusioni: i limiti della responsabilità disciplinare a contenere il fenomeno dell'eccessiva durata del processo e l'urgente necessità di riforme organiche e strutturali.

1. Premessa: responsabilità disciplinare dei magistrati e indipendenza della magistratura

Il tema dell'eccessiva durata dei processi e delle sue conseguenze pregiudizievoli sull'effettività della tutela giudiziaria rappresenta, da sempre, uno dei principali motivi di sfiducia dei cittadini nei confronti dell'amministrazione della giustizia¹.

Sin dall'unificazione italiana, la questione è stata affrontata per lo più sul piano delle riforme del processo e dell'ordinamento giudiziario, senza, tuttavia, la predisposizione di adeguati interventi volti ad incidere sulla concreta organizzazione delle strutture e del personale. La cronica carenza degli organici e la permanente arretratezza dei mezzi all'interno degli uffici giudiziari – talvolta addirittura acuite dagli interventi di riforma – hanno concorso a causare ritardi ed inefficienze ed hanno rappresentato uno dei principali problemi relativi all'amministrazione della giustizia italiana, avvertito non solo da magistrati e avvocati, ma anche ovviamente dai cittadini.

In assenza di incisivi interventi idonei a contenere preventivamente la durata dei processi, il nostro ordinamento è perlopiù intervenuto *a posteriori* per sanzionare i casi più rilevanti di ritardo nell'amministrazione della giustizia.

Se soltanto la legge Pinto (l. 24 marzo 2001 n. 89), ha approntato strumenti di tutela diretta al principio della ragionevole durata del processo, introdotto nell'art. 111 Cost. dalla l. cost. 23 novembre 1999 n. 2, attraverso il riconoscimento

¹ Sul problema della durata del processo penale in prospettiva storica, cfr. Cavina (ed.), 2012.

to di un'equa riparazione per i danni patrimoniali o non patrimoniali derivanti dalla sua indebita protrazione², la responsabilità disciplinare dei magistrati per ritardo nel deposito dei provvedimenti ha costituito, sovente, l'unico rimedio non solo per punire i giudici 'ritardatari', ma anche per restituire alla magistratura credibilità agli occhi dell'opinione pubblica³.

Come è noto, il tema della responsabilità disciplinare dei magistrati si è intrecciato – nella storia italiana successiva all'unificazione – con quello relativo all'autonomia e all'indipendenza della magistratura, con il quale ha dovuto trovare un delicato equilibrio⁴. Se, infatti, nel periodo liberale e durante il fascismo, la responsabilità disciplinare ha corrisposto – in base al modello ottocentesco del giudice-funzionario inserito nell'apparato statale – all'esigenza di controllo sui magistrati – in gran parte affidato, direttamente o indirettamente, al potere esecutivo –, nella seconda metà del Novecento, essa ha assolto la funzione di assicurare, attraverso il sistema di autogoverno, il regolare svolgimento della funzione giudiziaria, in connessione con il mutato ruolo del giudice all'interno dell'ordinamento.

Come si vedrà, gli organi disciplinari chiamati, dall'inizio del Novecento ad oggi, a valutare le condotte dei giudici hanno realizzato un bilanciamento tra le istanze di riduzione dei tempi della giustizia con le esigenze di tutela del prestigio dei magistrati.

Gli esiti dei procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici incolpati di ritardo nel deposito dei provvedimenti e, più in generale, nello svolgimento dell'attività giudiziaria hanno, a loro volta, influito sul rapporto tra giustizia e società, anche a seguito del progressivo rilievo assunto dalla responsabilità disciplinare nel di-

² Sul principio della ragionevole durata del processo (con riferimento soprattutto alla giurisdizione civile), cfr. Civinini, Verardi (eds.), 2001; Masoni, 2006; Sanna, 2008; Bove, 2010; Angioi, Raimondi (eds.), 2011, Cavallini C., 2021. La legge Pinto ribadisce altresì che i ritardi processuali possano essere sanzionati anche disciplinarmente (art. 5 c. 4).

³ Sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, anche da un punto di vista storico, cfr. Volpe, 1974; Zagrebelsky, 1975; *Evoluzione e continuità*, 1977; Giuliani, Picardi, 1978; Mele, 1987; Rossi, 2001; Zanon, 2004; Biondi, 2006; Dal Canto, 2007; Di Amato, 2013. In particolare, sul ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari, cfr. Biondi, 2001; Cavallini, 2011, pp. 99-146; Fimiani, Fresa, 2013, pp. 83-108; Cavallini, 2015. Occorre tenere presente che se, da un lato, la responsabilità civile del magistrato disciplinata prima dai c.p.c. del 1865 e del 1942 e, successivamente, dalla legge Vassalli (l. 13 aprile 1988 n. 117), ha trovato scarsa applicazione nel nostro ordinamento, dall'altro, le ipotesi di responsabilità penale e di responsabilità contabile dei magistrati sono assimilate a quelle degli altri pubblici funzionari (ponendo notevoli questioni di compatibilità con il principio di indipendenza).

⁴ Gli studi sulla storia della magistratura italiana tra Otto e Novecento sono, a partire dagli anni Sessanta, numerosissimi: ci si limita qui a richiamare D'Addio, 1966; Marovelli, 1967; Maranini, 1967; Papa, 1973; Canosa, Federico, 1974; Saraceno (ed.), 1988; Guarnieri, 1997; Gustapane, 1999; Meniconi, 2012; Bruti Liberati, 2018.

battito pubblico⁵.

La cronica lentezza dei processi induce, tuttavia, a chiedersi se la responsabilità disciplinare dei magistrati rappresenti uno strumento idoneo a contenere il fenomeno e suggerisce di svolgere un'indagine sulla giurisprudenza in tema di ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari, anche in prospettiva storica, al fine di evidenziare le complesse dinamiche tra la responsabilità dei magistrati e l'interesse al buon funzionamento dell'attività giudiziaria, nell'ambito di una più ampia riflessione sul rapporto tra magistratura e opinione pubblica.

2. Il ritardo nel deposito dei provvedimenti nella giurisprudenza della Suprema corte disciplinare

2.1. L'età liberale: la responsabilità disciplinare tra garanzie e rigore

All'inizio del Novecento, mentre la magistratura era in stato di agitazione per rivendicare l'autonomia dell'«ordine giudiziario» – come lo denominava lo Statuto albertino – dagli altri poteri dello Stato, il ministro della giustizia Vittorio Emanuele Orlando introdusse, come è noto, alcune garanzie di indipendenza, volte a limitare le ingerenze della politica, rafforzando al tempo stesso l'applicazione delle sanzioni disciplinari nei confronti dei magistrati. In particolare, la l. 24 luglio 1908 n. 438 attribuì la potestà disciplinare sui magistrati ai consigli disciplinari e alla Suprema corte disciplinare – modificando l'ordinamento giudiziario del 1865, che la assegnava invece ai tribunali e alle corti d'appello di appartenenza – al fine di assicurare maggiore imparzialità nei giudizi. Mentre i consigli, istituiti presso ogni corte d'appello e composti da cinque consiglieri della corte – due dei quali eletti dai magistrati del distretto (art. 16) –, erano competenti per gli illeciti disciplinari dei giudici inferiori (art. 15), la Suprema corte, istituita presso il ministero della giustizia, era competente per quelli dei giudici superiori e in grado di appello (art. 17) e contro le sue decisioni non era ammessa impugnazione. Per evitare di assumere i caratteri di una giustizia domestica, la corte era composta da sette magistrati appartenenti al Consiglio superiore della magistratura – che era stato istituito con l. 14 luglio 1907 n. 511 con funzioni consultive – e da sei senatori nominati dal governo (art. 18).

La l. n. 438/1908 introdusse, inoltre, alcune ipotesi tassative di illeciti disciplinari, corrispondenti probabilmente agli abusi più diffusi (come la violazione del segreto, la contrazione di debiti, l'assunzione di informazioni private, l'accettazione di incarichi incompatibili), pur mantenendo una norma di chiusura per sanzionare i magistrati «che mancano ai loro doveri o tengono in ufficio o fuori una condotta tale che li renda immeritevoli della fiducia e considerazione di cui

⁵ È ben nota, infatti, la polemica relativa alla pretesa indulgenza della giustizia disciplinare, cfr. la presentazione di Ernesto Lupo a Di Amato, 2013, pp. XV-XIX e già Bruti Liberati, Pepino, 1998, pp. 149-155.

devono godere o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario» (art. 11)⁶.

Attraverso la giurisprudenza disciplinare, si delineò progressivamente la fattispecie del ritardo nel deposito delle sentenze, quantunque, nella prima metà del Novecento, essa tendesse sovente a sovrapporsi con altre ipotesi di violazione del dovere di diligenza – che i magistrati erano tenuti a rispettare, nell'ambito della concezione burocratica dell'ordine giudiziario, al pari degli altri funzionari statali –, come risulta anche dall'esame delle decisioni della Suprema corte disciplinare (assenza dall'ufficio, differimento delle udienze, ritardo nelle istruttorie)⁷. Ricostruire gli indirizzi giurisprudenziali in tema di ritardo nel deposito dei provvedimenti non è, nella varietà dei casi concreti, sempre agevole, tanto più che la l. n. 438/1908 non vincolava i giudici disciplinari ad alcuna regola di valutazione, stabilendo piuttosto che essi dovessero ispirarsi «liberamente» da un lato «all'intimo convincimento sorto nell'animo loro dopo lo svolgimento della procedura e delle prove» e dall'altro «al dovere di tutelare rigidamente l'onore e il prestigio dell'ordine giudiziario» (art. 25).

In ossequio al programma di Vittorio Emanuele Orlando, che, come si è accennato, accompagnò l'introduzione delle garanzie della magistratura al rafforzamento della responsabilità dei magistrati, il ritardo nel deposito dei provvedimenti e, più in generale, nello svolgimento delle attività giudiziarie fu punito, nel primo decennio di attività della Suprema corte disciplinare, con una certa severità (soprattutto se rapportata all'indirizzo degli anni successivi), volta a 'correggere' il magistrato negligente: come si vedrà, le assoluzioni furono piuttosto rare⁸, mentre, nella maggior parte dei casi, i magistrati furono ritenuti responsabili per i ritardi commessi e sottoposti, quindi, a sanzione disciplinare.

Le sanzioni inflitte dalla Suprema corte disciplinare risultarono molto diversificate, ovviamente anche in base alla varietà delle situazioni, denotando una certa discrezionalità nella valutazione della responsabilità. Se, in genere, la Suprema corte confermò le sanzioni inflitte dal consiglio disciplinare, rigettando gli appelli dei magistrati incolpati che chiedevano l'applicazione di una pena più mite, non mancarono pronunce che, in accoglimento delle impugnazioni del procuratore generale, inasprirono le sanzioni inflitte in prima istanza, in considerazione della gravità dei fatti accertati nel procedimento.

In qualche caso al magistrato fu inflitta la più lieve sanzione dell'ammonimento, che – come precisò la Suprema corte disciplinare, per risolvere un dubbio sorto nella prassi applicativa, in un procedimento a carico di un pretore incolpato di avere trascurato per lungo tempo (quattro o cinque anni) atti istruttori (con conseguente prescrizione dei reati) –

⁶ Giuliani, Picardi, 1978, cc. 223-231; Meniconi, 2012, pp. 113-130.

⁷ L'indagine relativa al par. 2 si è svolta sulle decisioni della Suprema corte disciplinare conservate presso l'Archivio Centrale dello Stato (ACS, Ministero di grazia e giustizia, Suprema corte disciplinare per la magistratura, verbali e sentenze).

⁸ Cfr., ad es., S.c.d., 11 giugno 1920 (vol. 1920, f. 67).

è una pena disciplinare come tutte le altre e quindi rientra nella competenza ordinaria dei tribunali disciplinari con la sola differenza che mentre nessuna pena può essere inflitta se non dai competenti organi giurisdizionali, l'ammonimento è la sola che può essere deliberata anche dal Ministro senza procedimento⁹.

Più spesso, la corte inflisse la sanzione della censura¹⁰ o, quando il ritardo nel compimento di atti relativi alle proprie funzioni era più grave o si accompagnava ad altri illeciti (relativi alla condotta pubblica o privata del magistrato), quelle più severe della perdita dell'anzianità e del diritto alla promozione¹¹.

Spesso, accanto al ritardo nel deposito delle sentenze era contestata anche la falsificazione dei prospetti statistici, commessa appunto al fine di nascondere il rallentamento ai superiori gerarchici. Proprio questa fattispecie contribuiva ad aggravare l'illecito: come rilevò la Suprema corte disciplinare nel 1916, infatti, «se anche potesse scusarsi l'indugio nella pronuncia delle sentenze, le quali [...] sono il compito più arduo e più geloso del giudice veramente zelante ed operoso», la falsificazione dei prospetti statistici era inescusabile per un magistrato, «il cui maggior compito è quello di dire sempre ad ogni costo tutta intiera la verità»¹².

In alcuni casi, la Suprema corte disciplinare giunse ad infliggere la più grave sanzione della rimozione dall'ufficio, rinunciando alla funzione rieducativa della pena disciplinare, come accadde, ad esempio, nel 1918, ad un pretore, che non solo aveva violato l'obbligo di residenza, trascurato lo svolgimento delle proprie funzioni (determinando numerosi ritardi – taluni dei quali anche superiori ad un anno – nella redazione e nella pubblicazione delle sentenze) e alterato gli stati mensili (per occultare i ritardi), ma aveva anche contratto numerosi debiti (e che era già stato in precedenza sanzionato e trasferito per negligenza)¹³.

Alle sanzioni disciplinari si aggiunse sovente il trasferimento ad altra sede. Come è noto, sin dagli anni dell'unificazione italiana, i trasferimenti rappresentarono un efficace strumento per sottoporre la magistratura al controllo del potere

⁹ S.c.d., 28 dicembre 1923 (vol. 1923, f. 71).

¹⁰ S.c.d., 30 novembre 1914 (vol. 1914-1915, f. 78) e S.c.d., 1° novembre 1916 (vol. 1916, f. 160).

¹¹ S.c.d., 15 dicembre 1920 (vol. 1920, f. 117) e S.c.d., 5 maggio 1923 (vol. 1923, f. 36).

¹² S.c.d., 9 giugno 1916 (vol. 1916, f. 83). Nel 1912, ad es., la Suprema corte condannò un pretore alla perdita dell'anzianità per due anni non solo per avere pubblicato una sentenza civile dopo 5 mesi dalla spedizione della causa e per avere trasmesso alla procura il fascicolo di un procedimento penale, per il quale si era dichiarato incompetente, dopo 10 mesi, ma anche per avere falsificato i dati statistici degli elenchi relativi al 1910 e al 1911, aggiungendo alla sanzione disciplinare il trasferimento ad altra sede «con carattere di punizione», come aveva puntualizzato il procuratore generale, cfr. S.c.d., 27 giugno 1912 (vol. 1910-1913, f. 130). Cfr. anche S.c.d., 17 febbraio 1918 (vol. 1918, f. 2 tris).

¹³ S.c.d., 17 febbraio 1918 (vol. 1918, f. 2 tris). Cfr. anche S.c.d., 8 novembre 1919 (vol. 1919, f. 77).

esecutivo (e, dunque, per punire indirettamente i magistrati, in sostituzione o in aggiunta alle sanzioni disciplinari), nonostante la garanzia dell'inamovibilità sancita dall'art. 69 dello Statuto albertino, che, peraltro, era limitata ai giudici, con esclusione di quelli di mandamento, dopo tre anni di esercizio. Se, da un lato, l'art. 4 della l. n. 438/1908 limitò la discrezionalità del ministro nel disporre i trasferimenti, richiedendo il consenso del magistrato¹⁴, l'art. 14 stabilì che alle sanzioni disciplinari potesse aggiungersi l'allontanamento dalla sede, per evitare che il magistrato potesse ricadere nelle medesime colpe, oltre che per mettere a tacere le eventuali proteste che il suo comportamento aveva suscitato nell'opinione pubblica e restituire alla magistratura la fiducia dei cittadini¹⁵.

Poiché il ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari risultava *per tabulas* (emergendo, nella maggior parte dei casi, a seguito di ispezioni ministeriali presso gli uffici giudiziari), tutto il giudizio si giocava sulla valutazione della diligenza del magistrato e sulla sussistenza di eventuali cause di giustificazione. Come evidenziò la Suprema corte nel 1914, in un procedimento a carico di un giudice di tribunale accusato di «negligenza abituale, assoluta trascuranza dei moniti superiori, indisciplina, ciò che lo aveva condotto a formare un enorme arretrato nella redazione delle sentenze civili» e conclusosi con la conferma della censura e del trasferimento ad altra sede stabiliti in primo grado, infatti,

se il magistrato avesse potuto dimostrare che fu sempre operoso, diligente, disciplinato e che soltanto negli ultimi tempi fu manchevole si sarebbe potuto discutere dell'opportunità di ricercare la causa di tale mutamento¹⁶.

Decisiva ai fini della determinazione della sanzione risultò, dunque, la diligenza dimostrata dal magistrato nel corso della sua carriera: se si accertava che il giudice che aveva commesso il ritardo era sempre stato laborioso, la sanzione poteva senz'altro essere attenuata¹⁷; viceversa, il fatto di avere già subito provvedimenti disciplinari e di essere, dunque, recidivo comportava un inasprimento

¹⁴ Faceva eccezione il caso in cui il magistrato non fosse in grado nella sede occupata di amministrare la giustizia «nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario» (ma era comunque richiesto il parere non vincolante del C.s.m.).

¹⁵ Spettò naturalmente alla Suprema corte disciplinare definire i rapporti tra le sanzioni disciplinari e il trasferimento: nel 1916, ad esempio, nel rigettare il ricorso di un pretore, che lamentava di avere già subito un trasferimento per i fatti contestati, la corte rilevò che il trasferimento non precludeva l'esercizio dell'azione disciplinare «per la diversa natura e per la diversa finalità de' due provvedimenti», cfr. S.c.d., 1° novembre 1916 (vol. 1916, f. 160).

¹⁶ S.c.d., 29 gennaio 1914 (vol. 1914-1915, f. 18).

¹⁷ Nel 1921, ad es., la Suprema corte disciplinare condannò in prima istanza un consigliere d'appello alla censura per violazione dell'obbligo della residenza e per «abituale e grave trascuratezza nell'adempimento dei doveri d'ufficio» (e, in particolare, per avere ritardato, anche per oltre un anno, la trattazione di numerosi procedimenti penali), tenendo conto dei buoni precedenti, cfr. S.c.d., 12 gennaio 1921 (vol. 1921, f. 3).

della pena¹⁸.

Talvolta, i magistrati sottoposti a procedimento disciplinare per negligenza adussero, a propria discolpa, motivi di salute o di famiglia, che avrebbero inciso negativamente sul loro lavoro. Tali circostanze non escludevano, secondo la Suprema corte disciplinare, la responsabilità, perché – come rilevò in una pronuncia del 1920 riguardante un consigliere d'appello incolpato di ritardi, anche gravi, nella redazione di diverse sentenze civili, che si era difeso affermando di aver dovuto assistere la moglie inferma – «il magistrato deve anteporre lo esatto adempimento dei doveri di ufficio alle cure della famiglia»¹⁹.

Esse attenuavano, tuttavia, la responsabilità dei magistrati, come avvenne, ad esempio, nel 1919, quando la Corte modificò la sanzione della rimozione inflitta dal consiglio disciplinare nei confronti di un vice-pretore onorario, che aveva depositato sei sentenze penali con un ritardo di alcuni mesi, in quella della censura (che per i magistrati non di carriera era quella immediatamente inferiore) e che si era discolpato adducendo di essere affetto da nevristenia²⁰.

Occorre poi evidenziare che la maggior parte dei magistrati che in quegli anni furono sottoposti a procedimento disciplinare svolgevano la funzione di pretore²¹. Proprio nelle preture (e in particolare nelle sedi periferiche) si annidavano le principali inefficienze e le maggiori disfunzioni relative all'organizzazione degli uffici giudiziari. Molti dei pretori accusati di ritardi si difesero, dunque, adducendo i problemi strutturali e organizzativi delle preture a cui erano stati assegnati. Il tema dei disservizi degli uffici giudiziari si intrecciò con la questione della responsabilità dei magistrati, assumendo rilevanza ai fini della valutazione delle loro colpe. Nel periodo liberale, le carenze strutturali dei tribunali e, soprattutto, delle preture e l'insufficienza del personale (in particolare nelle cancellerie)

¹⁸ Nel 1919, un pretore che aveva trascurato i suoi doveri d'ufficio, ritardando il deposito delle sentenze e alterando i prospetti statistici, e che era già stato ammonito e trasferito (anche a causa «del suo contegno poco corretto tenuto in pubblico con una maestra elementare, con la quale aveva avuto relazione») fu condannato alla perdita del diritto di promozione, anziché alla censura che era stata inflitta dal consiglio disciplinare, cfr. S.c.d., 7 novembre 1919 (vol. 1919, f. 73). Nello stesso anno, la Suprema corte disciplinare ritenne che il consiglio disciplinare (che aveva condannato all'ammonizione un pretore, incolpato di scarsa operosità oltre che di «condotta morale scandalosa» per essersi mostrato in pubblico in compagnia di una «donna di costumi riprovevoli») avrebbe dovuto tenere conto del fatto che già in precedenza l'incolpato era stato ammonito per scarsa diligenza e lo condannò alla censura, cfr. S.c.d., 5 dicembre 1919 (vol. 1919, f. 96). Cfr. anche S.c.d., 19 gennaio 1920 (vol. 1920, f. 8).

¹⁹ S.c.d., 5 luglio 1920 (vol. 1920, f. 91). Cfr. anche S.c.d., 14 gennaio 1921 (vol. 1921, f. 9).

²⁰ S.c.d., 6 dicembre 1919 (vol. 1919, f. 102).

²¹ Espressione della bassa magistratura più sensibile alle istanze di rinnovamento e alle rivendicazioni economiche, i pretori furono oggetto nei primi anni del Novecento di numerosi interventi di riforma volti ad ampliarne le scarse garanzie di indipendenza, cfr. Pedace, 1957; Ferri, 1986.

furono variamente considerate dalla Suprema corte disciplinare²², che talvolta attenuò la responsabilità del magistrato, come avvenne, ad esempio, nel 1919, quando, in considerazione della carenza di personale durante il periodo di guerra e della mole di lavoro della pretura, inflisse la sanzione della censura (oltre al trasferimento ad altra sede) a un pretore incolpato di «ritardi enormi e abituali» nella trattazione degli affari penali (che avevano determinato in alcuni casi la prescrizione dei reati e in altri la detenzione degli imputati detenuti oltre i termini), nonché nella pubblicazione delle sentenze civili²³.

In due casi i magistrati furono addirittura assolti: nel 1922, ad esempio, in riforma della pronuncia di primo grado, la corte assolse un pretore, incolpato di avere trascurato il lavoro e di essersi allontanato dalla residenza, ponendo a fondamento della propria decisione le difficili condizioni della pretura, lamentate anche dal ceto forense (che aveva addirittura indetto uno sciopero)²⁴.

2.2. *Il fascismo: la responsabilità disciplinare tra diritto e politica*

Come è noto, il passaggio dall'età liberale al fascismo non modificò, nel complesso, l'organizzazione della magistratura italiana: il regime si limitò, infatti, a inasprire i profili più autoritari dell'ordinamento postunitario, cancellando nel contempo le riforme più liberali²⁵.

Dal punto di vista della responsabilità disciplinare dei magistrati, l'ordinamento giudiziario Oviglio (r.d. 30 dicembre 1923 n. 2786), da un lato, eliminò la tipizzazione degli illeciti disciplinari introdotta da Vittorio Emanuele Orlando, mantenendo solo la norma di chiusura prevista dalla legge n. 438/1908 (art. 182), e, dall'altro, modificò il sistema di nomina della Suprema corte disciplinare (la cui composizione restò, tuttavia, invariata), al fine di rafforzare il controllo dell'esecutivo (art. 189).

Nell'ambito dell'ulteriore subordinazione della magistratura al governo voluta dal regime, il successivo ordinamento giudiziario Grandi (r.d. 30 gennaio 1941 n. 12) concentrò nelle mani del guardasigilli la potestà disciplinare: soppressi i consigli disciplinari, la competenza per i procedimenti disciplinari per tutti i magistrati fu attribuita alla Suprema corte disciplinare. Composta da nove magistrati

²² Nel 1921, ad es., la carenza del personale della pretura fu ritenuta irrilevante e il pretore, incolpato di avere trascurato molte istruttorie penali e di avere ritardato la pubblicazione di diverse sentenze penali e civili (oltre che di avere alterato i registri per nascondere i ritardi), fu condannato alla sanzione della perdita del diritto alla promozione dalla Suprema corte disciplinare (che, in accoglimento dell'impugnazione del p.m., inasprì la pena inflitta dal consiglio giudiziario), cfr. S.c.d., 20 febbraio 1921 (vol. 1921, f. 21).

²³ S.c.d., 18 marzo 1919 (vol. 1919, f. 16). Cfr. anche S.c.d., 10 marzo 1912 (vol. 1910-1913, f. 109). e S.c.d., 1° maggio 1923 (vol. 1923, f. 26).

²⁴ S.c.d., 17 novembre 1922 (vol. 1922, f. 39). Cfr. anche S.c.d., 26 gennaio 1923 (vol. 1923, f. 12).

²⁵ Neppi Modona, 1973.

nominati dal re su proposta del governo, con esclusione dei senatori (art. 236), essa divenne, tuttavia, organo consultivo: la decisione (contro cui non era ammesso ricorso per cassazione) spettava, infatti, al ministro (a cui competeva in via esclusiva anche l'azione disciplinare, esercitata per il tramite del procuratore generale). L'ordinamento Grandi modificò anche il procedimento disciplinare – che da giurisdizionale divenne amministrativo –, eliminando, ad esempio, la possibilità di farsi assistere da un avvocato, che era stata ammessa dalla legge Orlando²⁶.

È ben noto che il regime preferì alla responsabilità disciplinare strumenti indiretti di controllo, come i trasferimenti (che, in ogni caso, si aggiunsero spesso anche alle sanzioni disciplinari) e che, durante il Ventennio, i procedimenti disciplinari furono relativamente pochi²⁷. Che i trasferimenti, d'altra parte, fossero disposti con funzione punitiva fu riconosciuto anche dalla Suprema corte disciplinare, che, nel 1937, commutò la sanzione della censura inflitta dal consiglio disciplinare a un giudice che aveva ritardato la pubblicazione di numerose sentenze civili in quella dell'ammonimento, evidenziando che per la sua negligenza era stato tramutato in una sede disagiata, «il che costituisce già non lieve punizione»²⁸.

I procedimenti disciplinari per ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari furono espressione del rigido controllo a cui fu sottoposta la magistratura durante il Ventennio. Che poi la riduzione dei tempi di definizione dei processi – da perseguire eventualmente anche attraverso lo strumento disciplinare – costituisse un fattore di consenso al regime è innegabile²⁹, soprattutto in alcuni settori considerati cruciali nell'ambito del sistema sindacale fascista, come le controversie individuali di lavoro. Il r.d. 28 febbraio 1928 n. 471 abolì, come è noto, i collegi dei probiviri e attribuì la competenza in materia alle preture e ai tribunali, adottando nel contempo una procedura più breve e più snella, che, soprattutto nella fase istruttoria, innovava il «paralizzante formalismo» del c.p.c. del 1865, ancora fondato «saldamente sul concetto della lentezza del processo come somma di tutte le garanzie d'ordine processuale»³⁰. Basterà pensare, in proposito, che nel 1935, un pretore fu condannato alla sanzione dell'ammonimento (poi condonata) per avere trascurato la trattazione di alcune controversie individuali di lavoro e per «grave incuria» nelle procedure per infortuni sul lavoro, nonostante gli «ottimi precedenti morali, professionali», in considerazione del fatto che il ritardo si poneva «in aperto contrasto col rito particolarmente celere di detti procedimenti e coi frequenti ben noti incitamenti di S.E. il Guardasigilli»³¹.

²⁶ Giuliani, Picardi, 1978, cc. 235-239; Meniconi, 2012, 145-243.

²⁷ *Evoluzione e continuità*, 1977, p. 211.

²⁸ S.c.d., 20 novembre 1937 (vol. 1937, f. 98). Cfr. anche S.c.d., 23 ottobre 1934 (vol. 1934, f. 178).

²⁹ Sul rapporto tra giustizia e opinione pubblica durante il fascismo, cfr. Colao, 2010.

³⁰ Preti, 1977.

³¹ S.c.d., 11 giugno 1935 (vol. 1935, f. 91).

Occorre, poi, avvertire, che, quantunque molti procedimenti disciplinari assunsero carattere apertamente politico, avendo ad oggetto comportamenti antinazionali, non si può escludere che anche dietro a incolpazioni all'apparenza 'neutrali', come quelle per ritardo nel deposito delle sentenze, si celassero motivazioni politiche o che, viceversa, queste ultime influissero sull'esito dei giudizi, anche in senso favorevole agli incolpati.

Nei confronti dei magistrati incolpati di ritardi o di altre negligenze, la Suprema corte disciplinare adottò un atteggiamento piuttosto mite e, fino a quando giudicò in seconda istanza sui magistrati inferiori (che rimasero i principali incolpati per tali illeciti), non furono rari i casi in cui ridusse le sanzioni inflitte dai consigli disciplinari (soprattutto quelle più gravi), sino anche ad assolvere gli incolpati. In molti casi, a tali risultati concorsero i pubblici ministeri – che, come è noto, agivano sotto diretto controllo degli esecutivi³² –, che o non proposero o rinunciarono alle impugnazioni avverso le decisioni di prima istanza³³.

La corte continuò ad assegnare alla pena disciplinare una funzione rieducativa, ispirandosi sovente a mitezza: nel 1936, ad esempio, confermò la decisione del consiglio disciplinare, che aveva inflitto a un pretore la «tenue sanzione della censura», nonostante le gravi negligenze che erano state accertate (oltre alla contrazione di numerosi debiti), per «l'inesperienza giovanile» del magistrato incolpato e con l'auspicio che facesse ammenda in futuro delle colpe commesse (quantunque la corte fosse costretta a giudicarlo «magistrato di capacità ordinaria, trascurato, negligente e indifferente ai richiami dei superiori, non circondato da stima nel pubblico e per conseguenza privo di quel prestigio che sempre cinge l'alta funzione del magistrato»)³⁴.

Nella maggior parte dei casi furono inflitte le sanzioni più lievi dell'ammonizione o della censura³⁵. A ciò si aggiunga che a tali sanzioni erano applicabili i decreti di amnistia, a cui il regime ricorse con frequenza – nel tentativo di sciogliere le tensioni sociali e di ottenere, in senso propagandistico, il consenso dell'opinione pubblica –, che contribuirono a vanificare gli esiti dei procedimenti disciplinari³⁶.

Non mancarono, tuttavia, alcune pronunce 'esemplari', con le quali la Suprema corte disciplinare inflisse sanzioni più gravi, come accadde, ad esempio, nel 1942, quando un pretore, che in passato aveva già dimostrato «pigrizia» (tanto da essere ammonito e trasferito) fu punito con la perdita del diritto alla promozione a causa di ritardi ingiustificati e sistematici nella pubblicazione di sentenze civili (peraltro occultati negli stati trimestrali), che avevano provocato grave malcon-

³² Storti, 2011.

³³ Cfr. ad es. S.c.d. 3 febbraio 1933 (vol. 1933, f. 13).

³⁴ S.c.d., 9 marzo 1936 (vol. 1936, f. 24) e S.c.d., 18 novembre 1936 (vol. 1936, f. 220).

³⁵ S.c.d., 18 febbraio 1930 (vol. 1929-1932, f. 9); S.c.d., 10 novembre 1931 (vol. 1929-1932, f. 93); S.c.d., 9 novembre 1931 (vol. 1929-1932, f. 68); S.c.d., 13 gennaio 1943 (vol. 1943, f. 40); S.c.d., 13 giugno 1927 (vol. 1924-1928, s.f.).

³⁶ Santosuosso, Colao, 1986.

tento nell'ambiente forense³⁷.

La corte evitò, tuttavia, di infliggere la sanzione della rimozione: nel 1927, ad esempio, un pretore fu sanzionato con la perdita dell'anzianità (anziché con la rimozione, come aveva stabilito il consiglio disciplinare) per gravi negligenze (in particolare nella trattazione delle istruttorie penali), che avevano provocato «notevoli disservizi con grave danno dell'amministrazione della giustizia e delle parti»; non si può peraltro escludere che sull'esito del procedimento di primo grado avesse pesato l'accusa di scorretta condotta politica (per avere manifestato idee contrarie al «sentimento di italianità»), quantunque la stessa non fosse risultata provata³⁸.

Le assoluzioni rimasero, nel complesso, poche (anche se più numerose rispetto al periodo precedente). Nel 1931, ad esempio, la Suprema corte disciplinare assolse un pretore (a cui il consiglio disciplinare aveva applicato l'ammonizione) che si era giustificato adducendo la grande mole di lavoro nella pretura e che aveva dimostrato di essersi adoperato per smaltire gli arretrati. Determinante al fine di escludere la compromissione del prestigio dell'ordine giudiziario ai fini della sussistenza dell'illecito fu, probabilmente, il fatto che anche gli avvocati del foro avevano dato atto della diligente condotta del magistrato successiva alle contestazioni³⁹.

Per definire la responsabilità del magistrato la Suprema corte disciplinare tiene conto di diversi criteri, che spesso concorrevano ai fini della valutazione complessiva dell'illecito.

La diligenza dimostrata dal magistrato nel corso della sua carriera consentiva se non di escludere, quantomeno di limitare, la colpa, anche quando i ritardi contestati erano gravi. Il fatto che il magistrato avesse già subito provvedimenti disciplinari o trasferimenti per violazione dei propri doveri dimostrava, al contrario, la inoperosità e concorreva ad aggravare la pena. Anche il comportamento successivo al fatto era rilevante: se il magistrato incolpato di ritardo nel deposito di provvedimenti avesse recuperato gli arretrati, elidendo le conseguenze del proprio comportamento, la sanzione avrebbe potuto essere diminuita⁴⁰.

Altri fattori 'esterni', quali motivi di salute o ragioni familiari, concorrevano con la valutazione della diligenza del magistrato nel giudizio sui ritardi⁴¹. Basterà pensare che, in un procedimento celebrato nel 1928, la corte ritenne accertata la re-

³⁷ S.c.d., 13 febbraio 1942 (vol. 1942, f. 23).

³⁸ S.c.d., 13 dicembre 1927 (vol. 1924-1928, s.f.).

³⁹ S.c.d., 3 novembre 1931 (vol. 1929-1932, f. 59). Nello stesso anno, furono assolti anche due pretori: pur ammettendo la gravità dei ritardi, la corte riconobbe che la laboriosità e il carico di lavoro dei due magistrati (che, per il consiglio disciplinare, avevano soltanto attenuato la responsabilità) escludevano la colpa (tanto che anche il pubblico ministero aveva rinunciato all'impugnazione), cfr. S.c.d., 10 novembre 1931 (vol. 1929-1932, f. 89).

⁴⁰ S.c.d., 9 novembre 1931 (vol. 1929-1932, f. 68).

⁴¹ S.c.d., 7 marzo 1936 (vol. 1936, f. 15).

sponsabilità di un pretore incolpato di «negligenza grave e continua», ma ridusse la pena della perdita dell'anzianità per due anni che era stata determinata in prima istanza in quella della censura, considerandola «eccessiva», in base al precario stato di salute, alla carenza del personale di cancelleria nella pretura, al «suo scrupolo di ben maturare le sue decisioni che spiega il ritardo nell'emanazione delle decisioni stesse» e al fatto di avere dato buona prova di sé successivamente ai fatti oggetto del procedimento⁴².

Come nel periodo precedente, i disservizi nei tribunali e, soprattutto, nelle preture costituirono uno dei principali argomenti addotti dai magistrati incolpati per cercare di escludere o di attenuare la responsabilità; essi furono, in genere, tenuti in considerazione, come avvenne, ad esempio, nel 1925, quando un pretore che aveva abbandonato per mesi (ed anche per anni) importanti istruttorie relative a gravi delitti (lasciandoli cadere in prescrizione) fu punito con l'ammonizione nonostante la gravità degli addebiti, in quanto essi furono attribuiti a «deplorevoli inconvenienti» della pretura, sguarnita di organico e sovraccarica di lavoro (oltre che all'inesperienza del magistrato incolpato, a cui era stato assegnato un ufficio troppo impegnativo)⁴³ o, ancora, nel 1937, quando la Suprema corte disciplinare tramutò la sanzione della perdita del diritto alla promozione e il trasferimento fuori dal distretto, che erano stati inflitti dal consiglio disciplinare, in ammonizione (poi condonato), ritenendo che la responsabilità del pretore dovesse essere attenuata in considerazione «dello stato di disservizio in cui trovò l'ufficio, della mancata cooperazione di un cancelliere provetto e delle condizioni dei locali, crollanti, tanto che si dovette provvedere al trasferimento dell'ufficio in altri locali»⁴⁴.

Talvolta, fu semplicemente il 'senso di pietà' a determinare la sanzione: nel 1934, ad esempio, la Suprema corte confermò la perdita del diritto alla promozione che era stata applicata a un pretore che aveva trascurato l'ufficio e provocato notevoli arretrati, rigettando l'appello del pubblico ministero, che aveva addirittura proposto la rimozione, per evitare di lasciare la sua famiglia nell'indigenza (ed anche in considerazione del fatto che il magistrato aveva combattuto la Grande Guerra)⁴⁵.

2.3. Verso l'autonomia della magistratura: la responsabilità disciplinare negli anni della Costituzione inattuata

Come è noto, dopo la caduta del fascismo, il r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511 sulle guarentigie della magistratura modificò l'ordinamento giudiziario Grandi del

⁴² S.c.d., 24 febbraio 1928 (vol. 1924-1928, s.f.).

⁴³ S.c.d., 25 febbraio 1925 (vol. 1924-1928, s.f.). Cfr. anche S.c.d., 23 febbraio 1928 (vol. 1924-1928, s.f.).

⁴⁴ S.c.d., 20 novembre 1937 (vol. 1937, f. 88).

⁴⁵ S.c.d., 17 gennaio 1934 (vol. 1934, f. 26).

1941, eliminando le disposizioni più autoritarie⁴⁶.

In materia disciplinare, il provvedimento restituì ai tribunali disciplinari presso le corti d'appello la potestà disciplinare sui magistrati di grado inferiore; per i giudizi di primo grado sugli alti magistrati e per i giudizi di seconda istanza restò, invece, competente la Suprema corte disciplinare (art. 22), presieduta dal primo presidente della Corte di cassazione e composta da otto magistrati non più nominati dal governo, ma eletti ogni due anni (art. 24).

Nonostante la Costituzione repubblicana attribuì al Consiglio superiore della magistratura la competenza disciplinare sui magistrati, fino a quando il legislatore non vi diede attuazione, spettò ancora alla Suprema corte disciplinare – nell'ambito della struttura fortemente gerarchica della magistratura italiana negli anni Cinquanta⁴⁷ – provvedere in materia, talvolta anche sovrapponendo il proprio giudizio a quello delle commissioni di epurazione istituite dopo la caduta del fascismo⁴⁸.

Il provvedimento mantenne la formula aperta per la definizione degli illeciti disciplinari (art. 18), già prevista dall'art. 182 dell'ordinamento giudiziario Oviglio e dall'art. 232 dell'ordinamento giudiziario Grandi⁴⁹. Nei procedimenti per ritardo nel deposito dei provvedimenti – a cui continuò ad accompagnarsi sovente anche la falsificazione dei prospetti relativi ai depositi delle sentenze trasmessi agli uffici

⁴⁶ Tra le quali, innanzitutto, quella che prevedeva il potere di *direzione* del guardasigilli nei confronti del pubblico ministero, che fu quindi sottoposto alla sua *vigilanza* al pari degli altri magistrati (art. 13).

⁴⁷ Sulla magistratura negli anni Cinquanta e sul predominio della Corte di cassazione, cfr. Zagrebelsky, 1998; Guarnieri, 1998.

⁴⁸ È noto, infatti, che, dopo la caduta del fascismo, i magistrati compromessi con il regime che si trovassero «in condizione di incompatibilità con la permanenza in servizio» furono sottoposti a procedimento di epurazione, quantunque gli esiti di tali procedimenti siano stati alquanto scarsi, determinando la continuità degli apparati tra fascismo e repubblica cfr. Meniconi, 2012, pp. 247-256. Come chiari la Suprema corte disciplinare nel 1948, in un procedimento a carico di un sostituto procuratore, già sottoposto a giudizio di epurazione (conclusosi con la dispensa dal servizio), che aveva eccepito il *ne bis in idem*, benché sia le commissioni di epurazione istituite dal d. lgs. lgt. 27 luglio 1944 n. 159 sia i tribunali disciplinari di cui al r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511 fossero entrambi organi disciplinari – speciali i primi, ordinari i secondi –, il giudizio di epurazione determinava non «la impossibilità giuridica, in ogni caso, di un procedimento disciplinare successivo a quello di epurazione, ma soltanto la impossibilità di contestare legittimamente, nel procedimento disciplinare, fatti che siano stati definitivamente esclusi in quello di epurazione», tenendo conto peraltro che «nella epurazione il comportamento serbato prima o dopo l'8 settembre 1943 è valutato con criterio prevalentemente politico; nel giudizio disciplinare siffatto comportamento è valutato in rapporto ai doveri del magistrato, alla fiducia e alla considerazione di cui il magistrato deve godere e al prestigio dell'ordine giudiziario», cfr. S.c.d., 11 novembre 1948 (vol. 1947-1949, f. 95). Sulle sanzioni contro il fascismo, cfr. Vinciguerra, 1967.

⁴⁹ Meniconi, 2012, pp. 247-301.

superiori⁵⁰ –, la Suprema corte contemperò l'esigenza di reprimere le inefficienze nell'amministrazione della giustizia con la tutela del prestigio della magistratura, su cui continuava a fondarsi la responsabilità disciplinare, contribuendo altresì a definire la fattispecie rispetto alle generiche incolpazioni di negligenza, con le quali sino ad allora tendeva sovente a confondersi.

Nel 1958, in una delle ultime sentenze pronunciate prima della sua abolizione, la Suprema corte chiarì che la responsabilità per ritardo nel deposito delle sentenze tendeva a tutelare la celere definizione dei processi, evidenziando che «la prefissione dei termini contemplati dai codici di rito per il deposito delle sentenze è rivolta a soddisfare una sentita esigenza sociale: quella cioè della sollecita definizione dei giudizi», e, pur ammettendo «come particolari circostanze fra le quali, non ultima, quella dell'eccessivo aggravio di lavoro che incombe su alcuni uffici giudiziari possano a volte rendere impossibile o, quanto meno, oltremodo difficile la rigorosa osservanza dei termini anzidetti» (ipotesi, da considerarsi, peraltro, «del tutto eccezionali»),

il prolungamento dei prescritti termini per il deposito delle sentenze non può, senza grave pregiudizio per il retto funzionamento dell'amministrazione della giustizia, andare oltre limiti ragionevoli e mai comunque assumere carattere di deroga sistematica⁵¹.

Rinviando al delicato tema del rapporto fra giustizia e opinione pubblica – attraverso il particolare punto di vista degli avvocati, che per i cittadini rappresentano il principale tramite con il sistema giudiziario –, nel 1954 la Corte condannò un pretore che aveva trascurato centinaia di procedimenti contravvenzionali e che non aveva redatto in termini numerose sentenze civili alla sanzione dell'ammonimento, ritenendo che il magistrato aveva compromesso, sebbene «in lieve misura», il prestigio dell'ordine giudiziario, anche in considerazione delle ricadute che il funzionamento della pretura aveva «nella estimazione e nel giudizio dell'ordine degli avvocati». Pur riconoscendo la laboriosità del magistrato, l'elevato numero di procedimenti penali lasciati cadere in prescrizione (probabilmente mille o duemila) indusse la corte a concludere che «la funzione giudiziaria subiva una vera e propria paralisi che si concretava in una denegata giustizia»⁵².

⁵⁰ Basterà pensare che alla fine del 1953 furono sottoposti a procedimento disciplinare tutti i giudici di un tribunale «per aver occultato, mediante prospetti statistici non corrispondenti al vero, il ritardo nel deposito di numerose sentenze civili», quantunque la corte ritenne responsabile dei fatti solo il presidente del tribunale (e gli inflisse la sanzione dell'ammonimento), mentre assolse gli altri giudici per non aver commesso il fatto, cfr. S.c.d., 21 novembre 1953 (vol. 1953-1955, n. 27).

⁵¹ S.c.d., 19 aprile 1958 (vol. 1958, n. 9).

⁵² S.c.d., 22 febbraio 1954 (vol. 1953-1955, n. 4). Non si può sottacere, d'altra parte, che taluni magistrati tentarono di attribuire quantomeno parte della responsabilità dei ritardi agli avvocati, considerati da sempre, come è noto, tra le principali cause della eccessiva durata dei processi. Nel 1953, ad es., un pretore, incolpato di avere depositato numero-

La Suprema corte disciplinare adottò un atteggiamento nel complesso indulgente, che, in un caso, condusse all'assoluzione di un giovane pretore incolpato di avere «sistematicamente» depositato con ritardo (spesso di alcuni mesi) le sentenze: la corte, pur ritenendo accertata la «trascuratezza» nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, considerò che il magistrato era stato posto a capo della pretura, peraltro di nuova istituzione, pur essendo entrato in carriera da appena un anno, quando ancora svolgeva le funzioni di uditore giudiziario (e doveva anche prepararsi per l'esame di aggiunto), «privo quindi della esperienza e della maturità necessarie per dirigere con completa padronanza un ufficio giudiziario che è sempre importante e difficile, anche se di un piccolo centro». La responsabilità del magistrato fu dunque esclusa, anche tenuto conto dei buoni rapporti che lo stesso aveva sempre intrattenuto sia con i superiori gerarchici sia con gli avvocati del foro. Ragioni di opportunità suggerirono, pertanto, alla corte di non aggravare la posizione del giovane magistrato con una sanzione disciplinare che avrebbe potuto ripercuotersi sulla sua carriera, con la consapevolezza peraltro che il procedimento a cui era stato sottoposto, per quanto conclusosi con esito favorevole, gli sarebbe servito come monito «perché adempia meglio nell'avvenire i suoi doveri, anche se con maggior spirito di sacrificio»⁵³.

Nella maggior parte dei casi, tale atteggiamento si risolse nell'inflizione della più lieve sanzione dell'ammonizione – che, ai sensi dell'art. 21 del r.d.lgs. 511/1946, precludeva al giudice disciplinare di disporre anche il trasferimento d'ufficio del magistrato – o, al più della censura, anche quando erano contestati ritardi rilevanti⁵⁴. Nel 1950, ad esempio, un pretore, che non aveva ancora depositato 31 sentenze relative a processi penali definiti tra il 1938 e il 1944, fu ammonito nonostante si ammettesse che «ogni magistrato dev'essere innanzi tutto e costantemente consapevole della sua alta funzione e dei doveri ad essa inerenti» e che «dimenticarsi di definire i processi non solo con la celebrazione del dibattimento, ma altresì con la redazione della decisione adottata, è prova di trascuranza, di disordine e di mancanza di sentimento del dovere»⁵⁵.

Se, da un lato, l'ammonizione costituiva «la parola di incitamento e di esortazione a riprendere con rinnovato fervore l'alta, delicata funzione del magistrato» – come la Corte rilevò in procedimento a carico di un giudice che, a causa della

se sentenze civili con un ritardo sovente superiore ai novanta giorni (e una anche oltre l'anno), lamentò l'uso degli avvocati di consegnare con ritardo – talvolta anche di alcuni mesi – i fascicoli di parte, secondo una prassi invalsa già sotto il vigore del c.p.c. 1865 che aveva provocato anche l'intervento del ministro della giustizia (cfr. Bianchi Riva, 2018, pp. 48-49). La corte negò, tuttavia, che il ritardo nel deposito dei fascicoli di parte potesse escludere o attenuare la sua responsabilità, tanto più che esso risultava essere stato autorizzato dallo stesso magistrato («quantunque i difensori della concessione fatta dal pretore abbiano abusato»), cfr. S.c.d., 14 marzo 1953 (vol. 1953-1955, n. 5).

⁵³ S.c.d., 5 giugno 1954 (vol. 1953-1955, s.n.).

⁵⁴ S.c.d., 1° febbraio 1951 (vol. 1950-1952, s.f.) e S.c.d., 28 gennaio 1956 (vol. 1956, n. 2).

⁵⁵ S.c.d., 6 dicembre 1950 (vol. 1950-1952, s.f.).

morte di due fratelli e della madre, aveva commesso frequenti e notevoli ritardi⁵⁶ –, dall'altro, esso doveva prevenire comportamenti scorretti, spiegando i suoi effetti anche al di fuori del singolo procedimento, come si desume, ad esempio, da una decisione nei confronti di un pretore che aveva omesso di depositare nei termini prescritti 37 sentenze civili e di dare conto delle cause pendenti agli uffici superiori e che aveva dedotto la «mancanza materiale di tempo per l'espletamento di tutto il lavoro civile della pretura»: la corte rilevò che «le 37 sentenze civili non redatte [...] si sarebbero potute ben redigere a tempo debito, con maggiore impegno, con maggiore senso di responsabilità e con maggior spirito di sacrificio» e, «anche come ammonimento ai giovani magistrati», ritenne di non «lasciare impunito un fatto oggettivamente così grave come è quello in esame, dovuto non ad una vera causa di forza maggiore dirimente ogni responsabilità morale, ma soltanto a difficoltà», che il magistrato avrebbe dovuto «superare col necessario sacrificio che si impone alla sua vita e alla sua missione»⁵⁷.

La sanzione della rimozione fu inflitta in un solo caso, poiché l'abituale ritardo nel deposito delle sentenze e nella trattazione dei procedimenti fu ritenuto «indice di una irriducibile mentalità, di un sistema di vita ormai non più modificabile, di una grave incomprendione dei delicati doveri che l'alto ufficio ricoperto impone al magistrato»⁵⁸. In generale, la corte evitò l'espulsione dalla magistratura. Come rilevò, infatti, nel 1950 – nel giudizio a carico di un pretore, che da molti anni ormai trascurava i propri doveri (oltre a giocare d'azzardo) – il procedimento disciplinare doveva «mirare al ricupero, piuttosto che alla eliminazione, di quelli elementi per i quali non sia ancora da disperare di una proficua utilizzazione e ravvedimento». Nel caso di specie, il comportamento successivo al giudizio di primo grado del pretore – che aveva dimostrato zelo e diligenza nello svolgimento del lavoro – la indusse a sostituire la sanzione della rimozione con quella «pur grave, ma ancora correttiva» della perdita dell'anzianità per due anni, con l'auspicio che il magistrato «apprezzando la mitezza, indubbiamente benevola, della sanzione ed i sentimenti che l'hanno ispirata» potesse effettivamente ravvedersi, dimostrandosi meritevole della dignità della magistratura⁵⁹.

Come nei periodi precedenti, molti magistrati addussero, a propria discolpa, l'eccessiva mole di lavoro o lo sproporzionato numero di incarichi. La Suprema corte disciplinare, pur riconoscendo le difficoltà che molti magistrati erano costretti ad affrontare quotidianamente, ritenne comunque di sanzionare i ritardi nel deposito dei provvedimenti giudiziari (talvolta, nonostante la richiesta di proscioglimento del pubblico ministero), quando fossero rilevanti: in questi casi, infatti, pur riconoscendo l'ingente carico di lavoro, la corte non lo ritenne tale

⁵⁶ S.c.d., 21 novembre 1957 (vol. 1957, n. 26). Cfr. anche S.c.d., 3 giugno 1958 (vol. 1958, n. 16).

⁵⁷ S.c.d., 14 marzo 1953 (vol. 1953-1955, n. 2).

⁵⁸ S.c.d., 20 dicembre 1947 (vol. 1947-1949, f. 85).

⁵⁹ S.c.d., 28 febbraio 1950 (vol. 1950-1952, f. 109).

da giustificare i ritardi, richiedendo, viceversa, al magistrato maggior senso di responsabilità. Basterà pensare che, nel 1953, la corte tenne in considerazione

le condizioni di angustia e luridume dei locali nei quali erano sistemati gli uffici giudiziari, l'impressionante disordine esistente nelle cancellerie e soprattutto l'assoluta inadeguatezza del numero dei magistrati e dei funzionari di cancelleria in rapporto alla notevole e gravosa mole di lavoro determinata nel settore penale dai gravi fenomeni delinquenziali del periodo post-bellico,

unitamente alle precarie condizioni di salute del magistrato, e confermò l'ammonizione inflitto in primo grado⁶⁰.

3. Il ritardo nel deposito dei provvedimenti nella giurisprudenza del consiglio superiore della magistratura dalla sua istituzione alla riforma Castelli

Nel 1958, come è noto, fu finalmente data attuazione alle norme della Costituzione sull'autogoverno della magistratura con la legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura (l. 24 marzo 1958 n. 195)⁶¹.

L'attribuzione della giurisdizione disciplinare – che, secondo l'art. 18 r.d.lgs. n. 511/1946, si fondava ancora sulla tutela del prestigio dell'ordine giudiziario – all'organo di autogoverno della magistratura consentì di ricondurre la responsabilità del magistrato all'esigenza di garantire il corretto funzionamento dell'amministrazione della giustizia⁶², come, del resto, riconosciuto in diverse occasioni dalla Corte costituzionale⁶³.

Il riferimento, risalente al periodo liberale, alla compromissione del prestigio dell'ordine giudiziario – ritenuto incompatibile con i principi costituzionali⁶⁴ e rispondente piuttosto ad una concezione corporativa della magistratura⁶⁵ – si mantenne, dunque, per l'individuazione delle condotte illecite sino alla riforma Castelli, che, come si vedrà⁶⁶, attingendo alla giurisprudenza della Sezione disciplinare del C.s.m., ha introdotto una tipizzazione (quantunque 'imperfetta') degli illeciti disciplinari, tra i quali anche il «reiterato, grave o ingiustificato ritardo nel

⁶⁰ S.c.d., 21 novembre 1953 (vol. 1953-1955, n. 25). Cfr. anche S.c.d., 14 marzo 1953 (vol. 1953-1955, n. 2 e n. 5); S.c.d., 22 febbraio 1954 (vol. 1953-1955, n. 4); S.c.d., 28 giugno 1958 (vol. 1958, n. 22).

⁶¹ Sull'istituzione del C.s.m., cfr. Santosuosso, 1958; Daga, 1973; Devoto, 1974; Bruti Liberatori, Pepino, 1998; Piana, Vauchez, 2012.

⁶² Di Amato, pp. 10-11; Dal Canto, pp. 10-11.

⁶³ Corte cost. 8 giugno 1981, n. 100; Corte cost. 16 novembre 2000, n. 497 (www.giurcost.org/decisioni/).

⁶⁴ Zagrebelsky 1975.

⁶⁵ Tale prospettiva sembrava, peraltro, confermata dalle disposizioni sul procedimento disciplinare relative allo svolgimento delle udienze a porte chiuse e all'esclusione degli avvocati difensori (art. 34 c. 2).

⁶⁶ Cfr. *infra* § 4.

compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni» (art. 2 c. 1 lett. q), per il quale è stabilito che al magistrato si applichi una sanzione non inferiore alla censura (art. 12 c. 1 lett. g). A partire dagli anni Settanta del Novecento, tuttavia, con il mutare della concezione del magistrato nella società⁶⁷, il sistema delineato dall'art. 18 r.d.lgs. 511/1946 – che continuava a demandare la determinazione degli illeciti al titolare dell'azione disciplinare, in forza del principio di discrezionalità, e al giudice disciplinare, con notevoli ripercussioni sul rapporto tra cittadini e amministrazione della giustizia – diede vita a un ampio dibattito riguardante la tipizzazione delle condotte illecite, che condusse anche ad alcuni progetti di riforma in tema di responsabilità dei magistrati, rimasti tuttavia senza esito. Nel dibattito – i cui argomenti si intrecciarono talvolta con quelli relativi alla codificazione delle norme deontologiche degli avvocati⁶⁸ – intervenne anche la Corte costituzionale, che ritenne l'indeterminatezza degli illeciti disciplinari non contrastante con il principio di legalità sancito dall'art. 25 c. 2 Cost. per l'impossibilità di prevedere, attraverso un elenco tassativo, tutti i comportamenti disciplinamente rilevanti⁶⁹.

Il ritardo nel compimento di atti relativi allo svolgimento delle funzioni giudiziarie rappresentò l'oggetto più frequente dei procedimenti disciplinari sin dall'istituzione del C.s.m., che, nella loro qualificazione, oscillò tra la violazione del dovere di laboriosità e quello di diligenza⁷⁰. La giurisprudenza della Sezione disciplinare del C.s.m.⁷¹ e delle Sezioni unite della Corte di cassazione – alle quali fu ammesso ricorrere ai sensi dell'art. 17 l. n. 195/1958 – contribuì a delineare progressivamente le caratteristiche del ritardo idonee a configurare la responsabilità del magistrato – alcune delle quali sarebbero poi state accolte dalla riforma Castelli –, nonostante la mancanza di tipizzazione degli illeciti abbia determinato una certa discrezionalità nella valutazione.

Gli esiti dei procedimenti disciplinari per ritardo nel deposito dei provvedimenti furono il risultato di un delicato bilanciamento tra una molteplicità di criteri di carattere oggettivo e soggettivo, legati al caso concreto. È, tuttavia, possibile distinguere un primo periodo – fino agli anni Novanta del Novecento – caratterizzato da una progressiva diminuzione delle pronunce di condanna (all'inizio ancora prevalenti, in sostanziale continuità con la giurisprudenza della Suprema corte

⁶⁷ Maranini (ed.) 1962.

⁶⁸ Cfr. Danovi, 1993. Sul dibattito sulla codificazione della deontologia forense, cfr. Bianchi Riva, 2020.

⁶⁹ Corte cost. 8 giugno 1981, n. 100 (<https://www.giurcost.org/decisioni/>).

⁷⁰ Fantacchiotti, Fresa, Tenore, Vitello, 2010, pp. 167-169; Cavallini, 2011, p. 105.

⁷¹ L'indagine relativa al par. 3 si è svolta sulle massime delle decisioni pubblicate sui "Quaderni del C.s.m." dalla sua istituzione sino all'entrata in vigore della riforma. Si ringrazia inoltre la Sezione disciplinare del C.s.m. per la consultazione del testo integrale delle decisioni. Studi in materia sono stati condotti sulla giurisprudenza disciplinare successiva agli anni Novanta del Novecento, in concomitanza con una maggiore pubblicità delle sentenze del C.s.m., cfr. Fantacchiotti, Fresa, Tenore, Vitello, 2010; Cavallini, 2011.

disciplinare), che condusse (anche in correlazione con l'aumento esponenziale dei procedimenti disciplinari) ad un elevatissimo numero di assoluzioni⁷², ed uno successivo – coincidente con il decennio precedente la riforma – contrassegnato, invece, da maggiore rigore nella determinazione dei criteri di responsabilità.

Il C.s.m.⁷³ – con l'avallo della Cassazione⁷⁴ – ritenne che il ritardo nel deposito dei provvedimenti non integrasse di per sé illecito disciplinare, ma che dovesse dipendere da negligenza o trascuratezza del magistrato e non trovare giustificazione in situazioni esterne, che furono ora considerate vere e proprie scriminanti ora ritenute incidenti sull'elemento soggettivo⁷⁵. Il C.s.m. ritenne, infatti, che

il ritardo nel deposito delle sentenze assume rilievo non in assoluto ma in relazione alla complessiva attività espletata dal magistrato, costituendo una delle figure sintomatiche della negligenza professionale e pertanto potrebbe trovare giustificazione in un dimostrato impegno professionale complessivo dell'incolpato di notevole spessore da impedirgli il rispetto degli obblighi di diligenza imposti relativamente al deposito delle sentenze⁷⁶.

La negligenza doveva essere esclusa, secondo il C.s.m., «allorché vengano individuati quegli elementi giustificativi idonei, non singolarmente ma in una doverosa valutazione complessiva, a renderli disciplinarmente irrilevanti», quali, ad esempio,

l'ingente carico di lavoro, la media del lavoro svolto dagli altri magistrati appartenenti al medesimo ufficio, la produttività notevole in termini quantitativi e apprezzabile in quelli qualitativi, l'espletamento di altri incarichi giudiziari collegati a carenze di organico, le condizioni di salute non soddisfacenti, la stima di cui godeva il magistrato, i giudizi positivi del dirigente dell'ufficio, del Consiglio giudiziario e del C.s.m. sull'attività svolta, l'inesistenza di lamentele da parte del foro e degli utenti⁷⁷.

Oltre a tenere conto della produttività del magistrato – che doveva essere valutata «non in termini oggettivi, ma in relazione al carico di lavoro dell'ufficio e

⁷² Senza contare le richieste di proscioglimento predibattimentale, nelle quali, secondo alcuni, si annidavano i principali problemi del sistema disciplinare, legati più all'esercizio dell'azione disciplinare che al giudizio disciplinare, cfr. Bruti Liberati, Pepino, 1998, pp. 152-155.

⁷³ Sez. disc. 21 giugno 1996 (proc. n. 22/95); Sez. disc. 14 marzo 1997 (proc. n. 61/96); Sez. disc. 13 febbraio 2004/9 marzo 2004 n. 8 (proc. n. 91/03).

⁷⁴ Cass. Civ., Sez. unite, 29 dicembre 1994, n.11283, in "Banca dati De Jure" (www.dejure.it/).

⁷⁵ Cavallini, 2011, p. 99.

⁷⁶ Sez. disc. 8 maggio 1992 (proc. n. 60/91). Cfr. anche Sez. disc. 10 giugno 1991 (proc. nn. 5/90 e 46/90); Sez. disc. 25 febbraio 2000/13 aprile 2000 n. 23 (proc. n. 5/00).

⁷⁷ Sez. disc. 14 luglio 1995 (proc. n. 59/95). Cfr. Mele 1987, p. 45.

alla media del lavoro svolto dagli altri magistrati dell'ufficio»⁷⁸ e che ne escludeva, di regola, la responsabilità⁷⁹ –, il C.s.m. attribuì rilevanza all'eccessivo carico di lavoro – riflesso soggettivo di una situazione oggettiva di carenza di personale e di mezzi dell'ufficio giudiziario. Secondo il costante orientamento della Sezione disciplinare, infatti, ai fini della verifica della compromissione della fiducia di cui deve godere il magistrato, occorre valutare la complessiva situazione di lavoro del magistrato, «sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo dell'attività svolta sia sotto quello dell'organizzazione dell'ufficio sia, infine, sotto quello di eventi soggettivi idonei comunque ad influire sulla laboriosità»⁸⁰.

Occorre tenere presente che l'entrata in funzione del C.s.m. coincide con lo scoppio nel dibattito pubblico della questione relativa alla crisi della giustizia, che ebbe la sua fase più acuta tra anni Settanta e Ottanta del Novecento. Non c'è da stupirsi, dunque, se la maggior parte dei magistrati incolpati di ritardi si difese adducendo disservizi degli uffici giudiziari ai quali erano stati assegnati.

La sezione disciplinare del C.s.m. attribuì, in genere, rilevanza alla carenza di mezzi e di personale⁸¹, quantunque precisò che

il disservizio e la disorganizzazione nell'ufficio giudiziario dovuti alla carenza di mezzi e organico non valeva a giustificare il ritardo nel deposito di provvedimenti quando il comportamento fosse comunque ascrivibile a negligenza del magistrato⁸².

Nel 1969, ad esempio, la Sezione disciplinare assolse tre giudici di tribunale, attribuendo i ritardi (comunque lievi) alle «deficienze dell'organico del personale

⁷⁸ Sez. disc. 8 giugno 1974 (proc. n. 98); Sez. disc. 29 gennaio 1982 (proc. n. 43/81). Il C.s.m. precisò, in proposito, che «occorre esaminare, caso per caso, se e in che misura tali ritardi siano addebitabili a scarsa operosità e a trascuratezza dei propri doveri da parte dell'incolpato, considerando globalmente l'attività giurisdizionale da lui svolta, operando eventualmente il confronto con il rendimento dei colleghi, pur con la doverosa cautela che impone di avere riguardo non meramente al numero dei provvedimenti ma alla complessità delle questioni ed al livello della trattazione, giacché non si renderebbe buon servizio alla giustizia mandando indenne da sanzione disciplinare il magistrato superficiale e frettoloso, pur nel rispetto dei termini rituali del deposito, rispetto al giudice i cui tempi di lavoro e quindi di resa sono più lunghi per abito mentale, perplessità problematiche nell'affrontare le questioni, lentezza compositiva», cfr. Sez. disc. 24 gennaio 1992 (proc. n. 87/91).

⁷⁹ Cass. Civ., Sez. unite, 9 dicembre 1992, n. 13013, in "Banca dati De Jure". Sulla rilevanza della produttività ai fini della valutazione della professionalità, cfr. Giangiaco 2015.

⁸⁰ Sez. disc. 25 febbraio 2000/13 aprile 2000, n. 23 (proc. n. 5/2000). Cfr. anche Sez. disc. 3 novembre 2000/1 febbraio 2001, n. 154 (proc. n. 122/00) e Sez. disc. 8 giugno 2001/13 luglio 2001, n. 81 (proc. n. 52/2001).

⁸¹ Sez. disc. 12 dicembre 2003/27 gennaio 2004 n. 130 (proc. n. 119/02).

⁸² Sez. disc. 21 febbraio 1992 (proc. n. 71/91).

ausiliario dell'ufficio»⁸³, mentre, nel 1972, ne assolse altri tre, ritenendo il ritardo di diversi mesi e, in qualche caso, anche di un anno «strettamente connesso a obiettive condizioni ostative ambientali di deficienza di organico (in relazione alla grande mole di lavoro sopravvenuto) e alle molteplici funzioni esercitate», sottolineando altresì che la violazione dell'art. 18 r.d.lgs. 511/1946 sussisteva solo «quando il magistrato si adegui e tragga spunto da situazioni ambientali sfavorevoli per trascurare i propri doveri»⁸⁴. Ancora, nel 1973, il C.s.m. considerò «la situazione di grave disservizio che paralizzò per molto tempo il normale andamento del lavoro nella cancelleria, creando ritardo e manchevolezze di ogni genere nel funzionamento del ramo penale», precisando che «di tale disservizio causa determinante del ritardo non può di certo farsi carico all'incolpato che anzi si adoperò in vario modo seppur vanamente per provi rimedio»⁸⁵, mentre nel 1986, diede ragione a un pretore che si era difeso affermando di avere trovato «un ufficio completamente disastroso con gravissime carenze di organico e privo anche di un'agibile aula per le udienze»⁸⁶. E gli esempi potrebbero continuare⁸⁷.

Come evidenziò la Sezione disciplinare, infatti, non potevano essere i magistrati a «rispondere dei carichi di lavoro insostenibili, delle carenze organizzative, delle inadeguatezze dell'organico e del personale dell'ufficio giudiziario»⁸⁸, con la precisazione che, comunque, «devono essere approntati da chi di dovere ben altri mezzi affinché il magistrato possa operare serenamente»⁸⁹. Ciò condusse a frequenti assoluzioni – anche in casi di ritardi gravi⁹⁰ –, che contribuirono a denunciare una delle questioni più rilevanti nell'ambito del rapporto tra amministrazione della giustizia e opinione pubblica – ossia quello dell'efficienza del sistema giudiziario –, quantunque anche gli esiti della giurisprudenza disciplinare abbiano finito per incidere su tale rapporto, concorrendo ad acuire la separazione tra magistratura e società.

Sin dagli anni Sessanta, la Sezione disciplinare ritenne che, affinché fossero rilevanti, i ritardi dovessero essere gravi, in relazione al numero e alla durata⁹¹,

⁸³ Sez. disc. 11 dicembre 1969 (proc. n. 166).

⁸⁴ Sez. disc. 27 gennaio 1972 (proc. n. 220).

⁸⁵ Sez. disc. 12 ottobre 1973 (proc. n. 275).

⁸⁶ Sez. disc. 4 luglio 1986 (proc. n. 32/86).

⁸⁷ A mero titolo esemplificativo, cfr. Sez. disc. 18 luglio 1988 (proc. n. 59/88); Sez. disc. 8 giugno 1990 (proc. n. 74/89); Sez. disc. 18 gennaio 1991 (proc. n. 66/90); Sez. disc. 1 luglio 1991 (proc. n. 4/91).

⁸⁸ Sez. disc. 2 marzo 1993 (proc. nn. 7/92 e 57/92).

⁸⁹ Sez. disc. 27 gennaio 1972 (proc. n. 220).

⁹⁰ Cfr. ad es. Sez. disc. 21 novembre 1986 (proc. n. 22/86).

⁹¹ Sez. disc. 5 ottobre 1963 (proc. n. 58); Sez. disc. 13 novembre 1987 (proc. n. 7/87); Sez. disc. 30 giugno 1989 (proc. n. 34/88 e 1/89); Sez. disc. 8 luglio 1991 (proc. n. 16/91). Nel 1993, nel condannare un giudice alla sanzione della censura, il C.s.m. precisò, inoltre, che «la gravità dei ritardi non può trovare giustificazione nel particolare scrupolo e nell'estrema accuratezza delle motivazioni» e, pur riconoscendo la preparazione dei magistrati

e sistematici, ossia commessi ripetutamente e continuativamente, dimostrando perciò lo scarso impegno del magistrato⁹². Come rilevò nel 2000,

a fronte dell'oggettività dei ritardi nel deposito di provvedimenti il giudice disciplinare è chiamato ad esaminarne caso per caso la consistenza e la eventuale reiterazione nel tempo ed a verificare in quale misura essi siano addebitabili a scarsa operosità ed a trascuratezza dei doveri dell'incolpato, considerando globalmente l'attività giurisdizionale da lui svolta,

evidenziando, in particolare, che

di fronte a forme di ritardo sistematico nell'adempimento di doveri fondamentali del magistrato, si determina una situazione idonea ad appannare agli occhi delle parti, degli operatori di giustizia e dell'opinione pubblica l'immagine del magistrato e dell'ordine giudiziario e che perciò integra gli estremi dell'illecito disciplinare⁹³.

Anticipando il requisito della reiterazione previsto dalla riforma Castelli, si esclude, dunque, che un episodio isolato, nell'ambito di una attività caratterizzata da laboriosità, integrasse gli estremi dell'illecito disciplinare⁹⁴, quantunque talune pronunce attribuirono rilevanza anche a un singolo ritardo, se particolarmente grave⁹⁵.

Occorre tenere presente, peraltro, che, conformemente al costante orientamento delle sezioni unite della corte di cassazione⁹⁶, quando il ritardo «supera i limiti di ragionevolezza e giustificabilità» il prestigio dell'ordine giudiziario si riteneva di per sé compromesso e la responsabilità si configurava indipendente-

incolpato, rammentò che «non è però possibile ritenere l'attività del giudice un'attività creativa, svincolata dagli interessi delle parti alla soluzione di concrete controversie», cfr. Sez. disc. 9 luglio 1993 (proc. n. 13/93).

⁹² Sez. disc. 10 giugno 1961 (proc. n. 6); Sez. disc. 7 ottobre 1961 (proc. n. 34); Sez. disc. 20 febbraio 1967 (proc. n. 98); Sez. disc. 6 maggio 1977 (proc. 343); Sez. disc. 12 febbraio 1980 (proc. n. 417); Sez. disc. 10 ottobre 1980 (proc. n. 15/80); Sez. disc. 8 febbraio 1985 (proc. n. 1/84); Sez. disc. 8 luglio 1991 (proc. n. 16/91); Sez. disc. 27 marzo 1992 (proc. n. 26/90 e 43/91); Sez. disc. 1 dicembre 1995 (proc. n. 28/95); Sez. disc. 24 maggio 1996 (proc. n. 39/95).

⁹³ Sez. disc. 12 maggio 2000/5 luglio 2000, n. 67 (proc. n. 111/98 e 79/99).

⁹⁴ Sez. disc. 1 luglio 1975 (proc. n. 331); Sez. disc. 21 gennaio 2000 /7 marzo 2000, n. 4 (proc. n. 81/99); Sez. disc. 6 aprile 2001/17 maggio 2001, n. 58 (proc. n. 35/2001).

⁹⁵ Nel 2000, il C.s.m. ritenne responsabile un giudice che aveva omesso per circa 4 anni il provvedimento conclusivo dell'istruzione formale, ritenendo che l'unicità dell'episodio rilevasse ai fini della determinazione della sanzione, cfr. Sez. disc. 17 marzo 2000/5 aprile 2000 n. 35 (proc. n. 117/99). Cfr. inoltre Fantacchiotti, Fresa, Tenore, Vitello, 2010, pp. 211-212.

⁹⁶ Cass. Civ., Sez. unite, 21 aprile 1989, n. 1924; Cass. Civ., Sez. unite, 20 febbraio 1999, n. 94 (in "Banca dati De Jure") Cfr. inoltre Sez. disc. 23 aprile 2004/6 luglio 2004 n. 43 (proc. n. 8/03).

mente dalla negligenza del magistrato. L'individuazione di tali limiti era, tuttavia, rimessa alla discrezionalità del C.s.m., che ritenne che i ritardi, per consistenza e per numero, dovessero essere tali «da menomare la credibilità ed estimazione dell'attività giudiziaria in seno alla collettività, anche in relazione alla legittima attesa di una sollecitudine compatibile con il personale e i mezzi a disposizione»⁹⁷ e che «proprio per il loro carattere di ripetuta elusione dell'attesa degli utenti ad una sollecita trattazione dei processi hanno compromesso l'immagine personale del magistrato e la credibilità dell'ordine giudiziario»⁹⁸.

Se, nei casi più gravi fu inflitta la sanzione della perdita dell'anzianità⁹⁹, come avvenne ad esempio, nel 1995 nel procedimento a carico di un magistrato che aveva commesso un ingiustificato ritardo nel deposito di un numero talmente elevato di provvedimenti (ben 394) da creare un disservizio di particolare gravità (con ripercussioni e proteste anche sugli organi di stampa)¹⁰⁰, la maggior parte dei magistrati ritenuti responsabili dei ritardi fu condannata alla sanzione dell'ammonizione o, al più, della censura.

Sulla determinazione della sanzione influirono eventuali impedimenti adottati dal magistrato che, se non escludevano, quantomeno diminuivano la responsabilità: così avvenne, ad esempio, nel 1961, quando la responsabilità di un presidente di sezione di un tribunale, condannato alla sanzione dell'ammonizione per avere, tra l'altro, ritardato di diversi mesi il deposito di 60 sentenze penali, fu attenuata per un grave lutto in famiglia e per la notevole mole di lavoro¹⁰¹, o, ancora, nel 2000, quando un giudice di tribunale incolpato di «numerosi, sistematici e quantitativamente elevati ritardi nel deposito dei provvedimenti (diversi mesi o anche più di un anno)» che avevano superato i limiti di ragionevolezza e di giustificabilità fu sanzionato con l'ammonizione, tenuto conto del carico di lavoro e di altre circostanze, che, tuttavia, non eliminarono la responsabilità perché i ritardi «proprio per il loro carattere di ripetuta elusione dell'attesa degli utenti ad una sollecita trattazione dei processi hanno compromesso l'immagine personale del magistrato e la credibilità dell'ordine giudiziario»¹⁰².

Nelle intenzioni della Sezione disciplinare, l'ammonizione doveva assumere

⁹⁷ Sez. disc. 14 luglio 2000/26 luglio 2000, n. 91 (proc. 19/00).

⁹⁸ Sez. disc. 12 maggio 2000/12 ottobre 2000 n. 68 (proc. n. 85/99). Cfr. inoltre Sez. disc. 6 aprile 2001/13 settembre 2001 n. 59 (proc. n. 92/2000).

⁹⁹ Sez. disc. 10 giugno 1961 (proc. n. 6); Sez. disc. 7 ottobre 1961 (proc. n. 34); Sez. disc. 6 giugno 1986 (proc. n. 54/85); Sez. disc. 13 novembre 1987 (proc. n. 7/87); Sez. disc. 24 maggio 1996 (proc. n. 39/95).

¹⁰⁰ Sez. disc. 13 ottobre 1995 (proc. n. 101/94).

¹⁰¹ Sez. disc. 8 luglio 1961 (proc. n. 22). Cfr. anche Sez. disc. 10 marzo 1972 (proc. n. 201). In particolare, le condizioni di salute o di famiglia non furono ritenute cause di forza maggiore, idonee a scriminare la condotta, quando il magistrato non avesse chiesto un periodo di aspettativa, cfr. Sez. disc. 20 febbraio 1967 (proc. n. 98); Sez. disc. 4 dicembre 1973 (proc. n. 258).

¹⁰² Sez. disc. 12 maggio 2000/12 ottobre 2000, n. 68 (proc. n. 85/99).

una funzione rieducativa, come si legge sin dalle sue prime pronunce: nel 1961, ad esempio, la sanzione minima fu inflitta a un giudice «nella fiducia altresì che quanto accaduto suoni solenne richiamo all'osservanza continua dei propri doveri»¹⁰³; analogamente, nel 1963, si ritenne di non usare eccessivo rigore nei confronti di un aggiunto giudiziario con funzioni di giudice di tribunale, tenuto conto anche del fatto che aveva dato buona prova di sé (anche successivamente al fatto), considerando l'ammonimento «piuttosto che un rimprovero per le violazioni nelle quali incorse, uno sprone a continuare nell'espletamento delle sue funzioni»¹⁰⁴. Solo quando non si ravvisavano possibilità di emenda, si infliggevano sanzioni più gravi, come avvenne, ad esempio, nel 1961, quando un giudice di tribunale fu condannato alla perdita di anzianità per un anno per «ritardi sistematici e rilevanti», che avevano suscitato aspre critiche nell'ambiente forense¹⁰⁵.

D'altra parte, non si può trascurare, in proposito, che la sanzione dell'ammonimento fu ritenuta la più adeguata «tenuto conto che, tra i doveri del magistrato quello della puntualità nel deposito delle sentenze non è certamente tra i primi e più rilevanti nella valutazione del singolo»¹⁰⁶. Come precisò il C.s.m. in un'altra occasione, il ritardo «non è di per sé da considerarsi come una grave violazione dei propri doveri», con la conseguenza che solo la sua gravità, come si è detto, giustificava l'inflizione di sanzioni più severe¹⁰⁷.

Occorre, a questo punto, chiedersi se la responsabilità disciplinare, così come interpretata dalla giurisprudenza del C.s.m. *ante* riforma, fosse uno strumento idoneo a rimediare, in via generale, al problema della lunghezza dei processi.

Come si è detto, nel sistema delineato dall'art. 18 r.d.lgs. n. 511/1946, la responsabilità disciplinare mirava a salvaguardare l'immagine della magistratura nell'opinione pubblica. come già nella giurisprudenza della Suprema corte disciplinare, determinante, a tal fine, fu la risonanza che la condotta del magistrato aveva avuto nell'avvocatura: eventuali rimostranze da parte dei difensori rappresentavano, infatti, una spia della sfiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia. Così avvenne, ad esempio, nel 1961, quando il C.s.m. condannò un giudice alla sanzione della perdita dell'anzianità per un anno (offrendo l'«estrema possibilità di recupero», nonostante fosse già stato sanzionato e trasferito) per ritardi sistematici nel deposito delle sentenze e di altri provvedimenti, che aveva provocato continue lamentele delle parti e dei loro difensori, nonché proteste del consiglio dell'ordine degli avvocati (che aveva addirittura votato un ordine del giorno nel quale dichiarava la presenza del magistrato in tribunale «più che inutile dannosa»)¹⁰⁸.

¹⁰³ Sez. disc. 8 luglio 1961 (proc. n. 22).

¹⁰⁴ Sez. disc. 5 ottobre 1963 (proc. n. 58).

¹⁰⁵ Sez. disc. 7 ottobre 1961 (proc. n. 34).

¹⁰⁶ Sez. disc. 23 ottobre 1987 (proc. n. 19/87).

¹⁰⁷ Sez. disc. 8 luglio 1991 (proc. n. 16/91).

¹⁰⁸ Viceversa, l'assenza di reclami da parte dell'avvocatura escludeva la sussistenza dell'il-

Sin dai primi anni di attività, la Sezione disciplinare, nel sanzionare i magistrati ritenuti colpevoli, evidenziò che il ritardo ledeva il «diritto del cittadino a una giustizia rapida ed efficiente»¹⁰⁹ e che «il magistrato non deve tenere conto solo delle prescrizioni di legge ma anche dell'interesse delle parti e della necessità che la giustizia sia amministrata con sollecitudine»¹¹⁰ o, in altre parole, dell'«interesse dei cittadini al puntuale deposito delle sentenze»¹¹¹. Quando un giudice, incolpato di avere protratto un procedimento civile per oltre dieci anni (oltre che di avere depositato numerose sentenze in ritardo), si disculpò adducendo il principio della disponibilità delle parti, «quasi il magistrato fosse un invitato di pietra nel processo, od un testimone muto e rassegnato», il C.s.m. sottolineò che «al magistrato spetta arginare e stroncare inattività delle parti nell'interesse generale alla giustizia» e inflisse la sanzione della censura, in considerazione del fatto che

sul piano della deontologia professionale, è generale la consapevolezza nella pubblica opinione e nella società civile del discredito e della caduta di credibilità che ne deriva per l'ordine giudiziario da comportamenti quali quelli posti in essere dall'incolpato caratterizzati dal protrarsi passivo delle pendenze che nel caso raggiungono livelli patologici¹¹².

L'interesse dei cittadini ad un corretto e sollecito esercizio della funzione giudiziaria fu subordinato, nella valutazione della sezione disciplinare del C.s.m., alla tutela del prestigio della magistratura¹¹³. Si riconobbe, ad esempio, che, quando il ritardo era privo di qualunque giustificazione, «si traduce in un sostanziale diniego di giustizia ed in una gestione non lineare e trasparente del lavoro, idonea ad appannare nell'opinione pubblica l'immagine del magistrato e dell'intero Ordine Giudiziario»¹¹⁴. Il controllo sul corretto esercizio dell'attività giudiziaria passò, dunque, attraverso la tutela del prestigio della magistratura, su cui si fondava *ex lege* la responsabilità disciplinare.

Solo la costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata del processo contribuì a ripensare la rilevanza attribuita alla responsabilità disciplinare per il ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari nel controllo sul buon funzionamento della giustizia, inaugurando un orientamento più severo sia della Sezione disciplinare del C.s.m. sia delle Sezioni unite della Corte di cassazione. Basterà pensare ad una sentenza del 2000, con la quale il C.s.m. sottolineò che

lecito, cfr. Sez. disc. 31 ottobre 1980 (proc. n. 434) e Sez. disc. 25 marzo 1988 (proc. n. 17/88).

¹⁰⁹ Sez. disc. 15 aprile 1967 (proc. n. 117).

¹¹⁰ Sez. disc. 20 febbraio 1969 (proc. n. 143).

¹¹¹ Sez. disc. 8 marzo 1985 (proc. n. 34/84).

¹¹² Sez. disc. 22 novembre 1991 (proc. n. 59/91).

¹¹³ Zagrebelsky 1975, p. 429.

¹¹⁴ Sez. disc. 24 maggio 1996 (proc. n. 39/95).

l'impegno nella celere definizione dei processi è uno dei principali doveri professionali del magistrato perché finalizzato a garantire le aspettative di giustizia del cittadino e l'esatta osservanza dei principi contenuti anche nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo in tema di ragionevole durata delle procedure¹¹⁵.

È significativo, in proposito, che, per evitare assoluzioni generalizzate, il C.s.m. ritenne, conformemente all'indirizzo della Corte di cassazione¹¹⁶, che il carico di lavoro dovuto a disservizi dell'ufficio – che costituiva la principale giustificazione addotta dai magistrati incolpati – esimesse da responsabilità solo quando le criticità organizzative fossero state rappresentate al dirigente, manifestando l'esigenza di adottare interventi organizzativi idonei a superare, a livello generale, le criticità dell'apparato giudiziario italiano¹¹⁷.

Riconducendo la responsabilità disciplinare per ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari all'esigenza di assicurare ai cittadini una giustizia sollecita ed efficiente (oltre che efficace), il C.s.m. antepose alla compromissione del prestigio della magistratura la lesione del principio del giusto processo, anticipando quanto affermato dalla più recente giurisprudenza successiva all'entrata in vigore del d.lgs. n. 109/2006.

4. Il ritardo nel deposito dei provvedimenti nella giurisprudenza del Consiglio superiore della magistratura e della Corte di Cassazione dalla riforma Castelli ad oggi

La riforma Castelli ha ridisegnato, nell'ottica della tipizzazione delle condotte, gli illeciti disciplinari dei magistrati suddividendoli in illeciti nell'esercizio delle funzioni, fuori dalle funzioni e, infine, illeciti costituenti reato. Il ritardo nel deposito dei provvedimenti, rientrante nel primo gruppo, è disciplinato dall'art. 2 c. 1 lett. q del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, ai sensi del quale costituisce illecito disciplinare «il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni», con la precisazione che «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»¹¹⁸.

Già tale previsione configurante il predetto illecito rappresenta un miglioramento rispetto al passato, ove, come si è potuto constatare, il giudice disciplinare – in assenza di una norma che individuasse come fattispecie illecita la condotta del magistrato 'ritardatario' – muovendosi con ampia discrezionalità, andava a

¹¹⁵ Sez. disc. 22 settembre 2000/1 febbraio 2001, n. 125 (proc. n. 26/2000).

¹¹⁶ Cass. Civ., Sez. unite, 22 settembre 2000, n. 1039 (in "Banca dati De Jure"), su cui cfr. Biondi, 2001.

¹¹⁷ Cavallini 2011, p. 118.

¹¹⁸ Per un quadro generale su questa specifica previsione e per ulteriori approfondimenti, anche in relazione all'evoluzione giurisprudenziale in materia, si rinvia a Fresa, 2021, pp. 140-195.

sanzionare, peraltro in modo altalenante e non senza contraddizioni, i casi più eclatanti, nei quali emergeva una netta violazione da parte del giudice incolpato dei doveri di diligenza e laboriosità, una sua negligenza o trascuratezza, sovente accompagnata da una rimostranza da parte degli avvocati del foro.

Attualmente, alla luce del disposto normativo, devono sussistere tre diverse e concorrenti condizioni affinché il ritardo sia illecito: la reiterazione, la gravità e l'assenza di cause giustificative. Queste condizioni sono dunque, tutte, imprescindibili ai fini della punibilità dei ritardi¹¹⁹.

Si tratta, a questo punto, di verificare quando le stesse, concretamente, ricorrono. Nella materia in esame, infatti, nello sforzo della tipizzazione sono stati adottati dei concetti 'elastici' che necessitano, per una loro corretta applicazione, di essere riempiti di contenuto dalla giurisprudenza del C.s.m. e della Cassazione (come noto, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 109/2006, giudice delle impugnazioni delle decisioni della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura), la quale pertanto, pure oggi, riveste un ruolo di primaria rilevanza, anche a fini interpretativi e ricostruttivi del sistema della responsabilità disciplinare dei magistrati.

In relazione alla prima condizione, vale a dire la reiterazione, la Cassazione ne ha sottolineato la differenza rispetto al criterio, proprio del diritto penale, dell'abitudine (che implica un'assidua frequenza di un dato comportamento), precisando che questo requisito sussiste «quando il ritardo si sia verificato più di una volta» (in applicazione di questo principio, la S.C. ha cassato la sentenza di merito che, con riferimento ad un magistrato, 'reo' di aver depositato cinque sentenze penali con ritardi superiori ad un anno, aveva escluso l'illecito sul presupposto che il ritardo non fosse «abituale»)¹²⁰.

Pertanto se un unico ritardo non soddisfa la condizione *de qua*¹²¹, bastano, almeno astrattamente, due soli ritardi ad integrarla. In verità, non constano precedenti di sanzioni in questo senso; anzi, in altre occasioni, il C.s.m. ha precisato che «non è necessaria, la sistematicità del ritardo ma occorre nondimeno che si tratti di reiterazioni significative»¹²². O, ancora, quasi 'smentendo' l'approdo della Cassazione, che pure viene richiamato: deve trattarsi di comportamenti omissivi così ripetuti «da far apparire appunto abituale la violazione dei termini previsti dalla legge». A tal fine, è stato ritenuto determinante «il rapporto tra il periodo considerato e il numero di condotte reiterate, perché la frequenza dei ritardi è certamente il principale indice di abitudine»¹²³.

In relazione alla seconda condizione è lo stesso legislatore a prospettare l'in-

¹¹⁹ Cass. Civ., Sez. unite, 12 aprile 2012, n. 5761, in "Giustizia Civile", 2012, I, p. 2622.

¹²⁰ Cass. Civ., Sez. unite, 13 settembre 2011, n. 18696, in "Giustizia Civile", 2012, I, p. 1014.

¹²¹ Sez. disc. 2018, n. 11 (proc. n. 113/2016). Questa decisione della Sezione disciplinare, come quelle a seguire, sono state consultate dal sito del C.s.m.

¹²² Sez. disc. 10 settembre 2015, n. 107 (proc. n. 15/2014).

¹²³ Sez. disc. 5 giugno 2015, n. 80 (proc. n. 145/2013).

interpretazione autentica: il ritardo è grave allorché superi il triplo dei termini previsti per l'adempimento. Si tratta di una presunzione *ius tantum*, da cui deriva, di regola, l'irrelevanza del ritardo, sia pur reiterato, non eccedente il limite prestabilito¹²⁴. La norma fa però salva la possibilità che sia dimostrata, nel caso concreto, la gravità del ritardo anche in ipotesi in cui non sia stata raggiunta tale soglia di tollerabilità. Può accadere, infatti, che la particolare rilevanza degli interessi in gioco o le possibili conseguenze del ritardo (ad esempio in tema di libertà personale) siano tali anche da superare la presunzione normativa di non gravità¹²⁵.

All'atto pratico risulta estremamente importante verificare, in assenza di una chiara indicazione legislativa, da quale momento detto termine decorra.

L'interpretazione preferibile è quella per cui il calcolo del triplo deve iniziare subito dopo il decorso del termine per il deposito¹²⁶, soluzione avallata dalla Cassazione, la quale ha confermato che «il *dies a quo* del ritardo, cioè il giorno che segna l'insorgenza del ritardo (cioè la sua stessa configurabilità)» decorre da quello successivo alla scadenza del termine previsto dal legislatore¹²⁷.

Ai fini del calcolo del ritardo sono da detrarre i periodi di astensione obbligatoria o facoltativa per maternità¹²⁸. In diversi casi, ad ogni buon conto, 'scorporo' a parte, i ritardi maturati nel periodo immediatamente successivo al rientro del magistrato in servizio dalla astensione obbligatoria per maternità sono stati considerati giustificati¹²⁹.

Sembra poi logico correlare la gravità (intesa sia come entità, in termini assoluti, dei giorni di ritardo sia come reiterazione della medesima condotta) con

¹²⁴ Tale indicazione temporale non solo viene utilizzata dall'autorità disciplinare che deve irrogare la sanzione, ma rileva altresì in sede di ispezioni. Sul controllo sui magistrati e sulla vigilanza ministeriale si rinvia allo studio di Toscano, 2020.

¹²⁵ Sez. disc. 10 settembre 2015, n. 107 (proc. n. 15/2014).

¹²⁶ Conf. Patrono, 2013, p. 2. Ad esempio, quindi, per quanto attiene al contenzioso civile, di primo grado, se ai sensi dell'art. 281-*quinquies* c.p.c., il giudice monocratico deve depositare la sentenza entro 30 giorni dalla scadenza del termine per il deposito delle memorie di replica, il ritardo si presume grave decorsi 120 giorni complessivi (30 + 90); se, invece, il termine è di 60, come richiesto dall'art. 275 c.p.c. per la decisione collegiale, diventa grave dopo 240 giorni (60 + 180).

¹²⁷ Cass. Civ., Sez. unite, 30 novembre 2017, n. 28685, in "Diritto & Giustizia", 2017, fasc. 194, p. 5, con nota di Corrado, che si è pronunciata in relazione all'art. 544 c.p.p. i cui commi 2 e 3 dispongono che «qualora non sia possibile procedere alla redazione immediata dei motivi in Camera di consiglio, vi si provvede non oltre il quindicesimo giorno da quello della pronuncia. Quando la stesura della motivazione è particolarmente complessa per il numero delle parti o per il numero e la gravità delle imputazioni, il giudice, se ritiene di non poter depositare la sentenza nel termine previsto dal comma 2, può indicare nel dispositivo un termine più lungo, non eccedente comunque il novantesimo giorno da quello della pronuncia».

¹²⁸ Sez. disc. 15 ottobre 2010/9 novembre 2010, n. 166 (proc. n. 32/2010).

¹²⁹ Sez. disc. 2013, n. 25 (proc. n. 87/2010).

lo spazio temporale nell'arco del quale i ritardi nel deposito dei provvedimenti sono avvenuti. Non sarebbe ragionevole, in altri termini, «equiparare pochi ritardi consumati a distanza di un quinquennio a un medesimo numero di ritardi succedutisi, però, nel giro di pochi mesi, essendo evidente in quest'ultimo caso, a differenza del primo, la lesione del bene giuridico tutelato»¹³⁰.

Trattandosi di comportamenti di natura omissiva e dal carattere della permanenza, la giurisprudenza disciplinare ha chiarito che

è preclusa, in ragione del criterio del *ne bis in idem*, derivante dal generale principio del giudicato, una nuova incolpazione incidente su frazioni ulteriori di ritardi contemplati nell'ambito di una incolpazione già delibata nel corso di un precedente giudizio disciplinare e cessati (in conseguenza del compimento dell'attività dovuta) prima della pronuncia, passata in giudicato, adottata nel pregresso giudizio e sulle porzioni di dette ulteriori frazioni di ritardi intercorrenti tra la data di riferimento temporale della prima, già decisa, incolpazione e quella della correlativa decisione¹³¹.

La reiterazione e la gravità dei ritardi, oltre ad essere indispensabili per integrare l'illecito disciplinare, costituiscono anche «il metro di valutazione delle circostanze giustificatrici, perché queste ultime non devono esser valutate in sé ma in relazione al numero dei ritardi, alla loro durata media e alle punte massime»¹³².

Decisiva e articolata, invero non sempre coerente, è l'interpretazione che ci fornisce la giurisprudenza disciplinare proprio in relazione all'ultima condizione (a ben vedere punto nodale dell'intera questione sui ritardi giudiziari e oggetto di pressoché tutti i provvedimenti esaminati): la giustificabilità o meno della condotta del magistrato.

Prima di analizzare i vari orientamenti che si sono imposti e le diverse situazioni reputate 'giustificatrici' del ritardo, giova mettere in rilievo il mutamento di prospettiva rispetto al regime previgente, cambiamento impostosi anche dalla 'costituzionalizzazione', nell'art. 111 della nostra Carta fondamentale, del principio del giusto processo, di cui tratto essenziale ed imprescindibile è la sua ragionevole durata (come già da tempo ribadito in tutti i principali trattati internazionali, a partire dall'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo). Infatti se, come è stato rilevato¹³³, nella vigenza dell'art. 18 del r.d.lgs. n. 511/1946, rilevava la scarsa laboriosità o la negligenza del magistrato, nonché – e soprattutto – la compromissione del prestigio dell'ordine giudiziario, nel mutato quadro normativo ciò che importa è il dato obiettivo della lesione del diritto delle parti ad una ragionevole durata del processo.

Il cambio di rotta rispetto alla giurisprudenza disciplinare precedente avviene,

¹³⁰ Sez. disc. 3 luglio 2015, n. 86 (proc. n. 79/2014).

¹³¹ Sez. disc. 3 luglio 2015, n. 86 (proc. n. 79/2014). Sez. disc. 2018, n. 41 (proc. n. 14/2017).

¹³² Sez. disc. 5 giugno 2015, n. 80 (proc. n. 145/2013).

¹³³ Cfr. *supra* § 3.

in modo netto, nel 2011 con una nota decisione della Cassazione, nella quale a chiare lettere si afferma che

se la 'gravità', nei minimi e sul piano oggettivo, risulta descritta dal d.lgs. n. 109 del 2006, art. 2, lett. q, ma può provarsi che sussista anche al di sotto di tali limiti cronologici minimi e per tempi inferiori a quelli di cui alla norma, ove 'sia diversamente dimostrato', si può al contrario presumere che la condizione di inesigibilità della ottemperanza dei termini legali di deposito delle sentenze, che qualifica come ingiustificato il ritardo, non si configuri quando il tempo per il deposito superi un anno, in quanto in tal caso si viola il diritto al giusto processo di cui all'art. 111 Cost., con la conseguenza che solo in via eccezionale e/o straordinaria può ritenersi non punibile la condotta dell'incolpato¹³⁴.

Tale arresto ha dato origine al famoso termine di un anno, oltre il quale si considera violato il diritto al giusto processo, principio ribadito anche in pronunce successive¹³⁵ e rispetto al quale anche il C.s.m., quale giudice disciplinare, si è dovuto misurare.

Ciò ha portato ad un'applicazione più rigorosa dell'art. 2 c. 1 lett. q sul rilievo che il superamento del limite annuale «connota di una specifica antigiridicità aggiuntiva il ritardo, tanto da farne presumere la non giustificabilità»¹³⁶. Chiaro indice di come, soprattutto negli anni immediatamente successivi, in ossequio a tale precisa indicazione temporale (peraltro non coincidente con quella legislativa) siano state irrogate numerosissime sanzioni per ritardo nel deposito dei provvedimenti, con passaggi motivazionali a volte 'sorprendenti', dai quali emerge, ad esempio, che è stato financo condannato un ottimo e valente magistrato che, nel medesimo arco temporale delle contestazioni dei ritardi, si distingueva fra tutti i giudici italiani, in base agli *standard* di rendimento nazionali, per aver depositato il maggior numero di sentenze¹³⁷.

A fronte di una simile rigida (e distorta) lettura è dovuta tornare la Cassazione per fare chiarezza, escludendo che possano *tout court* ritenersi di per sé "ingiustificabili" i ritardi superiori all'anno¹³⁸. L'indicazione temporale dell'anno infatti

¹³⁴ Cass. Civ., Sez. unite, 13 settembre 2011, n. 18696, cit. Tale termine, infatti, osserva la Cassazione «è superiore alla soglia della ragionevolezza perché è ritenuto dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sufficiente, in materia civile, a completare l'intero giudizio di legittimità e, quindi, la stesura di qualsiasi provvedimento ed il suo deposito non possono in genere richiedere tempi superiori a quelli del processo di cassazione che comprende, con gli adempimenti procedurali e lo studio del caso, anche l'ascolto della difesa» (Cass. Civ., Sez. unite, 27 novembre 2013, n. 26550, in "Banca dati De Jure").

¹³⁵ V., ad esempio, Cass. Civ., Sez. unite, 25 gennaio 2013, n. 1768, in "Massimario Giustizia Civile", 2013.

¹³⁶ Sez. disc. 5 giugno 2015, n. 80 (proc. n. 145/2013). Salvi, 2010, p. 1 rileva come la giustizia disciplinare dei magistrati ordinari sia eccessivamente rigorosa.

¹³⁷ Per l'esame e un commento della casistica richiamata si rinvia a Patrono 2013, pp. 8-9.

¹³⁸ Cass. Civ., Sez. unite, 16 febbraio 2016, n. 2948, in "Massimario Giustizia Civile", 2016;

non configura un'ipotesi di una responsabilità oggettiva dell'incolpato e nemmeno una presunzione assoluta di ingiustificabilità della condotta (che non esiste neppure in ambito penale), ma opera sul piano probatorio, rendendo più ardua, in concreto, la dimostrazione della giustificabilità del ritardo ultrannuale¹³⁹. Si è al riguardo sostenuto che, anche in ragione della necessità di assicurare la prevedibilità della sanzione ed un trattamento uniforme di situazioni analoghe, il ritardo superiore a un anno nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali rende ingiustificabile la condotta se non siano accertate dal giudice disciplinare «circostanze oggettive e assolutamente eccezionali»¹⁴⁰, che giustifichino l'inottemperanza del precetto sui termini di deposito. È pertanto onere del magistrato incolpato allegare nelle proprie difese dette circostanze, le quali devono essere «pregnanti, oggettive ed idonee a contrastare la contestazione»¹⁴¹. Queste ultime verranno in rilievo sempre che i ritardi non siano talmente prolungati e reiterati «da superare la soglia della ragionevolezza e della giustificabilità perché, in tal caso, la possibilità che essi siano scriminati si riduce, occorrendo la prova dell'esistenza di fattori straordinari che ne consentano la giustificazione»¹⁴².

Quanto, poi, a questa terza condizione, la Sezione disciplinare del C.s.m. ritiene si tratti di un'ipotesi di antigiusuridicità speciale, interna alla fattispecie tipica; come per gli illeciti penali allorché è la stessa norma incriminatrice a esigere che

Cass. Civ., Sez. unite, 13 luglio 2017, n. 17325, in "Diritto & Giustizia", 2017, fasc. 124, p. 6, con nota di Calvetti.

¹³⁹ Cass. Civ., Sez. unite, 30 novembre 2017, n. 28685, cit.; Cass. Civ., Sez. unite, 29 luglio 2016, n. 15813, in "Massimario Giustizia Civile", 2016; Cass. Civ., Sez. unite, 2 maggio 2016, n. 8584, in "Diritto & Giustizia", 2016, fasc. 21, p. 34, con nota di Calvetti; Cass. Civ., 8 luglio 2015, n. 14268, in "Massimario Giustizia Civile", 2015, sottolinea a chiare lettere che il comportamento del magistrato protrattosi oltre alla soglia considerata lecita «è giustificabile solo in presenza di circostanze proporzionate all'ampiezza del ritardo, sicché quanto più esso è grave tanto più seria, specifica, rigorosa e pregnante deve essere la relativa giustificazione, necessariamente comprensiva della prova che, in tutto il lasso di tempo interessato, non sarebbero stati possibili diversi comportamenti di organizzazione e impostazione del lavoro, o che, comunque, essi non avrebbero potuto in alcun modo evitare il grave ritardo o almeno ridurne l'abnorme dilatazione».

¹⁴⁰ Cass. Civ., sez. unite, 28 marzo 2012, n. 4943, in "Responsabilità Civile e Previdenza", 2012, p. 1000; Cass. Civ., Sez. unite, 27 dicembre 2011, n. 28802, in "Giustizia Civile", I, p. 1236.

¹⁴¹ Cass. Civ., Sez. unite, 17 gennaio 2012, n. 528, in "Guida al diritto", 2012, fasc. 9, p. 22. Del resto, secondo la giurisprudenza europea, più volte richiamata dalla nostra giurisprudenza disciplinare, in tema di ragionevole durata del processo, solo situazioni eccezionali e transitorie possono esimere lo Stato da responsabilità per la violazione del dovere di organizzare con efficienza l'amministrazione della giustizia (Corte eur., 31 luglio 2001, Zannouti c. Francia, § 54).

¹⁴² Sez. disc. 3 luglio 2015, n. 86 (proc. n. 79/2014); Cass. Civ., Sez. unite, 28 maggio 2019, n. 14526, in "Diritto & Giustizia", 2019, fasc. 97, p. 3, con nota di Calvetti, ha precisato che le suddette circostanze devono essere «proporzionate all'ampiezza del ritardo».

il fatto venga commesso «abusivamente» o «illegittimamente», allo stesso modo – sostiene il C.s.m. – sarebbe contraddittorio riconoscere che per l'esistenza dell'illecito sia necessaria la concomitante presenza dei due requisiti positivi della reiterazione, della gravità e quello negativo della non giustificazione, per poi escludere che la non giustificazione sia elemento costitutivo della fattispecie¹⁴³.

La Cassazione la pensa però diversamente: non si tratta di un'ipotesi di anti-giuridicità speciale, ma di inesigibilità indicativa di una determinata situazione fattuale per la quale il soggetto, per cause indipendenti dalla propria volontà, si trova nell'impossibilità, oggettiva o soggettiva, di ottemperare al precetto normativo. In tale quadro, la giustificabilità dei ritardi ha natura di causa di giustificazione non codificata rilevante sul piano oggettivo (perciò assimilabile, talvolta, alla forza maggiore, come nel caso dello stato di salute o del carico di lavoro obiettivamente considerato), ovvero su quello soggettivo, quale mancanza di riprovevolezza nella condotta (conseguente ad esempio a situazioni peculiari di vita personale o familiare), sempre caratterizzata da una indiscutibile elasticità applicativa, attesa l'impossibilità, sul piano fattuale come su quello giuridico, di elencare tassativamente e analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a giustificare la inosservanza della norma precettiva¹⁴⁴. Le Sezioni unite hanno altresì aggiunto che la non giustificabilità del ritardo non costituisce un ulteriore elemento della fattispecie ma fatto a essa esterno, che, come già detto, gravita nell'area delle situazioni riconducibili alle condizioni di inesigibilità ed è funzionale alla delimitazione degli obblighi giuridicamente determinati sul piano normativo, con lo scopo di temperarne il rigore applicativo allorché, per circostanze specificamente accertate, la sanzione apparirebbe irrogata *non iure*¹⁴⁵.

Si tratta di valutazione da fare caso per caso, la quale, implicando un tipico apprezzamento di fatto, costituisce una prerogativa del giudice del merito e non è censurabile in sede di legittimità, ove assistita da una congrua e non contraddittoria motivazione. In altri termini è compito esclusivo della Sezione disciplinare del C.s.m., nella contestualizzazione della fattispecie da decidere, 'soppesare' le violazioni con le giustificazioni e, nell'emettere la decisione, motivare adeguatamente la propria statuizione¹⁴⁶. La suddetta condizione, ad esempio, è stata

¹⁴³ V., ad esempio, Sez. disc. 20 maggio 2011/21 luglio 2011, 2011, n. 109 (proc. n. 303/2009); Sez. disc., 8 ottobre 2010/2 novembre 2010, n. 161 (proc. n. 29/2010).

¹⁴⁴ In questi termini Cass. Civ., Sez. unite, 17 gennaio 2012, n. 528, cit.

¹⁴⁵ Cass. Civ., Sez. unite, 25 novembre 2013, n. 26284, in "Responsabilità Civile e Previdenza", 2014, p. 670. Questo aspetto, vale a dire se la mancata giustificazione del ritardo sia elemento intrinseco od estrinseco alla fattispecie andrebbe invero chiarito dallo stesso legislatore.

¹⁴⁶ Come sottolineato dalla Cassazione (Cass. Civ., Sez. unite, 7 ottobre 2019, n. 25020, in "Massimario Giustizia Civile"), 2019, «nella motivazione della sentenza il giudice disciplinare non può limitarsi ad affermare in modo apodittico che il ritardo non è giustificabile ma deve rendere manifeste le ragioni per le quali una diversa organizzazione del lavoro sarebbe stata non solo possibile, ma anche idonea ad eliminare o ridurre i ritardi oggetto

considerata integrata nel caso di un magistrato il quale, pur avendo depositato oltre 200 sentenze all'anno si era trovato a gestire un ruolo promiscuo superiore alle 2000 cause, in una sezione distaccata carente di personale amministrativo nonché di mezzi informatici¹⁴⁷.

La giurisprudenza disciplinare degli ultimi quindici anni, sia pur caratterizzata da un certo rigore, nella preoccupazione di arginare la piaga dell'eccessiva durata dei processi, che affligge da anni il nostro Paese (il quale ha riportato numerose condanne dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e ha sovente dovuto pagare risarcimenti per eccessiva durata dei processi *ex lege* Pinto), è, a ben vedere, ondivaga, soprattutto in relazione al complesso e (purtroppo) diffuso (nonché risalente) problema del carico di lavoro dei giudici, connesso sovente a carenze di organico, con conseguente sovraccarico dei ruoli che porta (di fatto) i magistrati a non poter rispettare i termini di legge per il deposito dei provvedimenti.

Con questo aspetto si sono dovuti misurare, non solo i cittadini delusi dalla tardiva risposta della giustizia alle loro istanze e gli avvocati che, a volte, con disagio devono spiegare ai propri clienti (a volte increduli) l'impossibilità di poter "incidere" sui tempi del deposito dei provvedimenti giurisdizionali¹⁴⁸, ma anche la giurisprudenza disciplinare che però al riguardo non ha fornito una risposta sempre coerente e soddisfacente.

Infatti secondo un primo (più rigido) orientamento il carico di lavoro non può essere considerato una scriminante ma unicamente una circostanza capace di incidere sull'entità della sanzione: «il notevole carico di lavoro può essere valutato ai fini della irrogazione della sanzione disciplinare nella misura minima della censura»¹⁴⁹. Alla luce di tale principio si è pertanto giunti a considerare integrato l'illecito, a prescindere dalla gravosità del ruolo, dalle carenze organizzative dell'ufficio e dalla necessità per il giudice di sovrapporre attività di natura diversa¹⁵⁰.

Secondo un diverso indirizzo interpretativo, più "indulgente" verso il magistrato incolpato, che allo stato pare maggioritario, invece,

non integra l'illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni per reiterato, grave ed

dell'incolpazione». In argomento cfr. anche Cass. Civ., Sez. unite, 23 gennaio 2015, n. 1241, in "Massimario Giustizia Civile", 2015.

¹⁴⁷ Sez. disc. 2018, n. 132 (proc. n. 131/2015).

¹⁴⁸ Anche in casi eccezionali in cui il legale si determinasse, su espressa richiesta del cliente, nel formalizzare un'irrituale istanza al giudice di emissione della decisione, la stessa rimarrebbe priva di effetti sul termine del deposito, potendo tutt'al più solo fungere da prova nell'eventuale giudizio per il risarcimento del danno subito dalla parte a causa del comportamento omissivo del magistrato. Per esperienza diretta, financo le istanze congiunte dei difensori per anticipare le udienze, a fronte di un ingiustificato rinvio d'ufficio, non sortiscono, di regola, alcun effetto.

¹⁴⁹ Sez. disc. 10 settembre 2015, n. 107 (proc. n. 15/2014).

¹⁵⁰ V., fra i vari precedenti in tal senso, Sez. disc., 27 marzo 2015, n. 42 (proc. n. 150/2013); Sez. disc. 23 settembre 2011/15 novembre 2011, n. 156 (proc. n. 64-82-197/2009).

ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, la condotta del giudice il quale depositi, od ometta di depositare, numerose sentenze in materia civile, con ritardi gravi, in molti casi superiori ad un anno, qualora detti ritardi siano maturati nell'ambito di un ruolo – gravato da un numero molto elevato di controversie – gestito da un magistrato con una produttività ai vertici dell'ufficio e per effetto di una scelta organizzativa caratterizzata dall'assunzione in decisione di un numero di cause molto elevato – superiore alle ordinarie capacità di smaltimento del giudice – ma finalizzata all'abbattimento del ruolo ed alla riduzione dei tempi di durata dei processi, atteso che la complessiva valutazione di tale condotta consente di ritenere giustificati i ritardi¹⁵¹.

Ancora:

non integra l'illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni per reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni la condotta del giudice il quale depositi con ritardi, anche ultrannuali, alcuni provvedimenti in materia civile e penale, qualora detti ritardi siano contenuti nel numero e nell'estensione e siano concentrati nell'arco di un ridotto lasso temporale nel quale il magistrato, assegnato per la prima volta al proprio ufficio, abbia dovuto, nonostante la propria inesperienza, fronteggiare un complesso ed assai elevato carico di lavoro, inopinatamente assegnatogli dal Capo dell'Ufficio in spregio al principio della equa ripartizione dei fascicoli tra i componenti dell'ufficio giudiziario¹⁵².

In un altro procedimento si è considerato giustificato il ritardo posto in essere da un magistrato, oberato da uno straordinario carico di lavoro derivante da un errore informatico del sistema di assegnazione dei nuovi procedimenti, considerato lo sforzo profuso dall'incolpato per l'abbattimento dell'arretrato¹⁵³. Lo stesso in un caso in cui il giudice, trovatosi nell'impossibilità di adempiere con puntualità al proprio dovere di deposito tempestivo dei provvedimenti, «abbia

¹⁵¹ Sez. disc. 27 ottobre 2016, n. 178 (proc. n. 150/2013), che pare inaugurare (assolvendo un magistrato, già per altro condannato per ritardi) un orientamento meno punitivo per i ritardi: nella specie, il giudice – titolare di un ruolo di 1343 cause, nel periodo dal 10 ottobre 2007 al 1° ottobre 2012, pur depositando, in media annua, 273 sentenze e definendo, sempre in media annua, 467 procedimenti, esclusi i decreti ingiuntivi, e pur facendo registrare una produttività ai vertici dell'ufficio in ben otto semestri su sedici – che aveva, peraltro, determinato la drastica riduzione della percentuale dei procedimenti ultratriennali presenti sul proprio ruolo, passata, dal 55% iniziale, al 6% della fine del periodo – aveva depositato, in ritardo, 585 sentenze civili monocratiche, con ritardi compresi tra 21 e 518 giorni (oltre i centoventi giorni), di cui 164 sentenze depositate oltre l'anno dalla scadenza dei termini di cui all'art. 190 c.p.c.; 9 sentenze civili collegiali, con ritardi compresi tra 54 e 504 giorni (oltre i 120 giorni) e 34 sentenze non depositate alla data della fine del periodo oggetto di ispezione per le quali era già trascorso un ritardo del triplo del termine previsto dalla legge per il deposito della sentenza). Per un commento alla decisione v. Castelli, 2016.

¹⁵² Sez. disc. 18 settembre 2015, n. 112 (proc. n. 50/2013).

¹⁵³ Sez. disc. 2019, n. 2 (proc. n. 66/2016).

comunque dimostrato di essersi attivato nel massimo grado per mantenere una significativa produttività»¹⁵⁴.

Pure non è stato considerato responsabile dell'incolpazione per ritardo il magistrato gravato da numerosissimi fascicoli derivanti dallo «stato di sofferenza organizzativa dell'ufficio», dal «deficit di organico rispetto a quello preventivato»¹⁵⁵, allorché, fra l'altro, «il medesimo abbia dimostrato una significativa produttività per lo smaltimento dell'arretrato definita dal Capo dell'Ufficio come *encomiabile*»¹⁵⁶. È stato assolto anche un magistrato oberato di considerevole carico di lavoro, nella duplice funzione di giudice civile e di giudice addetto alle esecuzioni immobiliari, con necessità di dovere celebrare quattro udienze a settimana e, quindi, con estrema riduzione del tempo disponibile per la stesura dei provvedimenti¹⁵⁷. Assoluzioni, come quest'ultima, quasi sempre confermate davanti alla Cassazione¹⁵⁸, la quale ha precisato che i tre elementi su cui si fonda la responsabilità disciplinare per ritardo nel deposito dei provvedimenti, devono «essere contestualizzati alla luce dell'effettivo carico di lavoro comparato con quello mediamente sostenibile dal giudice»¹⁵⁹.

La regola che pare emergere dalla lettura dei precedenti richiamati è che, in linea generale, l'accertamento relativo alla dipendenza dei ritardi inerenti il deposito dei provvedimenti giudiziari non può prescindere dall'esame di eventuali fattori esterni alle scelte gestionali ed organizzative del singolo magistrato. L'inesigibilità, in sostanza, deve essere individuata tenendo presente, oltre ad eventuali situazioni ostative di carattere soggettivo, circostanze oggettive, quali: la consistenza del ruolo, il numero delle udienze tenute, i dati della laboriosità e dell'operosità (desumibili dall'attività svolta sotto il profilo quantitativo e qualitativo), l'organizzazione dell'ufficio giudiziario di appartenenza, le funzioni giurisdizionali concretamente svolte, etc.

Sovente, a livello pratico, lo spartiacque fra responsabilità o meno è segnato proprio dalla dimostrazione della capacità del magistrato, anche in situazioni lavorative oggettivamente difficili, di saper organizzare il proprio lavoro sì da non impattare (o di farlo il meno possibile) sui tempi dei processi¹⁶⁰.

¹⁵⁴ Sez. disc. 2018, n. 90 (proc. n. 142/2016).

¹⁵⁵ Sez. disc. 2019, n. 3 (proc. n. 128/2017).

¹⁵⁶ Sez. disc. 2019, n. 5 (proc. n. 128/2017). Per ulteriori casi, v. *ex plurimis*, Sez. disc. 2018, n. 72 (proc. n. 15/2017); Sez. disc. 2018, n. 100 (proc. n. 40/2016); sez. disc. 2018, n. 51 (proc. n. 143/2015).

¹⁵⁷ Sez. disc. 12 febbraio 2018, n. 28 (proc. n. 141/2016).

¹⁵⁸ Cass. Civ., Sez. unite, 3 ottobre 2018, n. 24136, in "Massimario Giustizia Civile", 2018.

¹⁵⁹ Cass. Civ., Sez. unite, 24 ottobre 2014, n. 22611, in "Diritto & Giustizia", 2014, fasc. 1, p. 76, con nota di Villa.

¹⁶⁰ Ad esempio è stata assolta dall'incolpazione per ritardo nel deposito dei provvedimenti una giudice, che pur omettendo di depositare, a termini di legge ampiamente scaduti, numerosi provvedimenti di propria competenza, faceva «registrare una produttività in media ed anche superiore a quella dei colleghi dell'ufficio durante tutto il periodo in

Alcuni casi concreti renderanno più comprensibile e dimostrato tale assunto. Si è affermato, ad esempio, che integra l'illecito disciplinare la condotta del giudice che abbia ritardato gravemente il deposito di numerose sentenze civili (17 sentenze con ritardo superiore ad 800 giorni con picco massimo di 994 giorni). Infatti – il C.s.m. ha argomentato – «pur ricorrendo situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo», il comportamento del magistrato risulta «comunque colpevole quantomeno in relazione alla incapacità di organizzare in modo idoneo il proprio lavoro» (nel caso di specie risultava che in epoca precedente ai ritardi maturati il Presidente del Tribunale aveva ridotto sensibilmente il carico del lavoro del magistrato incolpato al fine di garantire la distribuzione del carico di lavoro in maniera equa tra i vari magistrati e consentire lo smaltimento dell'arretrato)¹⁶¹. Ancora: integra l'illecito disciplinare del reiterato grave ed ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni la condotta del magistrato il quale non abbia rispettato il piano di rientro allorquando «la situazione accertata, per la significativa rilevanza oggettiva dei ritardi accumulati e per la qualità degli stessi, denoti un difetto di organizzazione del lavoro che trova ulteriore riscontro nel mancato rispetto del piano di rientro»¹⁶².

Quello che – a onor del vero – bisogna rilevare è che in tutti questi casi la giurisprudenza disciplinare, rimproverando, a volte anche pesantemente, ai magistrati condannati non scarsa diligenza e neppure scarsa laboriosità (come avveniva in passato), bensì scarsa capacità organizzativa, omette di indicare cosa avrebbe potuto (o dovuto) fare, di volta in volta, il giudice condannato per organizzarsi meglio e evitare così di essere sanzionato.

Proprio la dimostrazione di capacità organizzativa, insieme con altri fattori, ha portato ad escludere, sebbene in presenza di ritardi cospicui (187 sentenze penali depositate in molti casi ben oltre l'anno), l'integrazione dell'illecito¹⁶³. Molto chiara è al riguardo una decisione della Cassazione del 2015 in cui si è statuito che

in tema di responsabilità del magistrato per ritardo nel deposito dei provvedimenti, la responsabilità disciplinare può sussistere soltanto per la parte che è diretta conseguenza della sua mancanza di diligenza anche nelle scelte organizzative, e non per cause e circostanze estranee alla sua sfera di controllo; pertanto, è neces-

contestazione, durante il quale, peraltro, oltre ad aver dovuto affrontare gravi problemi di salute, aveva comunque gestito complessi procedimenti di criminalità organizzata ed aveva anche garantito il deposito di un numero elevatissimo di provvedimenti della stessa natura di quelli non depositati, si da far ritenere che la causa dei ritardi non fosse riconducibile alle carenze organizzative del magistrato», così Sez. disc. 22 dicembre 2016, n. 221 (proc. n. 90/2014), assoluzione confermata da Cass. Civ., Sez. unite, 19 settembre 2017, n. 21624, in "Massimario Giustizia Civile", 2017.

¹⁶¹ Sez. disc. 2018, n. 146 (proc. n. 116/2017).

¹⁶² Sez. disc. 2019, n. 108 (proc. n. 13/2017).

¹⁶³ Sez. disc. 2019, n. 58 (proc. n. 84/2018).

sario accertare se le complessive giustificazioni oggettive concernenti le funzioni qualitative e quantitative espletate, le attività e gli incarichi di ufficio svolti dal magistrato, le condizioni e la modalità di lavoro del medesimo non autonomamente scelte incidono, causalmente, proporzionalmente e specificamente, sui tempi che il magistrato ha a disposizione per il compimento degli atti ritardati in modo da connotare di ragionevolezza il ritardo¹⁶⁴.

In conseguenza di ciò si è concluso che

non integra l'illecito disciplinare del reiterato grave ed ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, la condotta del magistrato il quale abbia depositato alcuni provvedimenti con ritardi gravi e reiterati e non abbia rispettato il piano di rientro, allorquando, in esito a un giudizio di proporzionalità ragionevolezza, sono provate delle condizioni oggettive e soggettive di inesigibilità della condotta quali: le criticità presenti nell'ufficio giudiziario di appartenenza; la mole di lavoro concretamente riversatasi sul magistrato; la qualità dei procedimenti trattati e definiti; gli indici di laboriosità e lo sforzo profuso per l'abbattimento dell'arretrato¹⁶⁵.

Anche la Cassazione ha confermato che è elemento indefettibile la

sostenibilità del cd. 'piano di rientro' per lo smaltimento dei procedimenti o processi in cui siano maturati dei ritardi nel deposito dei relativi provvedimenti, predisposto dal presidente del Tribunale ai sensi del punto 60.4 della circolare del Consiglio superiore della magistratura sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari, seppur concordato con il magistrato interessato (nella specie il piano risultava insostenibile richiedendo il deposito di ben cinquanta sentenze al mese e lo scioglimento di quaranta riserve al mese; in pratica, circa tre provvedimenti al giorno)¹⁶⁶.

Insomma: se il ritardo, grave e reiterato nel deposito dei provvedimenti, può essere un indice sintomatico dell'incapacità del giudice di organizzare in modo idoneo il proprio lavoro, occorre ciò nondimeno analizzarne la causa, verificando, in concreto, se una più accorta autorganizzazione del ruolo avrebbe potuto consentire un contenimento dei ritardi in termini più fisiologici e tali da non asurgere a livelli di rilevanza disciplinare. Il giudice che si trova nell'impossibilità di adempiere con puntualità il proprio compito deve prontamente segnalare al Capo dell'ufficio la propria difficoltà¹⁶⁷; principio, non codificato, ma, come si è visto, già recepito dalla giurisprudenza disciplinare *ante* riforma.

Quanto alla natura altamente specialistica della materia con cui il magistrato si

¹⁶⁴ Cass. Civ., Sez. unite, 14 gennaio 2015, n. 470, in "Massimario Giustizia Civile", 2015.

¹⁶⁵ Sez. disc. 2019, n. 127 (proc. nn. 139/2017-87/2018).

¹⁶⁶ Cass. Civ., Sez. unite, 28 maggio 2019, n.14526, in "Massimario Giustizia Civile", 2019.

¹⁶⁷ Cfr. Sez. disc. 2018, n. 6 (proc. n. 4/2016), per un caso di condanna per omissione di tale segnalazione. Sulla valorizzazione della figura del dirigente dell'ufficio e sul suo obbligo di sorveglianza cfr. Cavallini, 2015, pp. 1460-1461.

è dovuto misurare, «implicante la necessità di approfondimento di aspetti dogmatici nuovi e complessi», la stessa non costituisce mai una valida giustificazione per i ritardi «giacché è del tutto fisiologico che un magistrato possa essere chiamato ad occuparsi, nell'arco della sua esperienza professionale, di materie mai trattate in precedenza e di natura, più o meno, altamente specialistica»¹⁶⁸.

Bisogna ciò nondimeno rilevare come, al costante ed imprescindibile aggiornamento professionale, che il magistrato è obbligato ad assolvere, anche in relazione alle periodiche valutazioni di professionalità, si affiancano altri importanti impegni.

Il 'mestiere' del giudice, oggi più di ieri, non consiste infatti solo nello 'scrivere sentenze' (come, del resto, sarebbe riduttivo pensare che l'avvocato debba unicamente 'redigere atti giudiziari') ma si compone (giusto o sbagliato che sia) di ulteriori (e nel sistema giustizia nel suo complesso) imprescindibili funzioni, che non si limitano al 'giudiziale in senso stretto' – come tenere udienza, assumere le prove, svolgere, laddove vi è necessità, le delicate funzioni di giudice della volontaria giurisdizione¹⁶⁹ – ma si articolano in ulteriori e plurime attività. Basti pensare all'importante ruolo che i magistrati svolgono in seno ai Consigli giudiziari, nella formazione dei colleghi, tramite il lavoro della Scuola Superiore della Magistratura, come commissari delle commissioni di concorso, o, ancora, nei diversi gruppi di lavoro istituiti dallo stesso C.s.m., come ad esempio – e non a caso – quello costituito per elaborare standard di rendimento destinati ad incidere direttamente sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, sul conferimento di incarichi direttivi e sui controlli in ordine ai criteri di gestione degli uffici da parte dei loro dirigenti. Si tratta di mansioni che, pur connotando, nell'attuale sistema, il lavoro del giudice, vengono ricondotte all'interno dei c.d. incarichi extragiudiziari.

Orbene, il fatto che il giudice abbia accettato tali incarichi ha portato, a volte, a ritenere integrata la condizione di inesigibilità (nella specie: partecipazione al collegio per i giudizi di accusa previsto dall'art.7 l. cost. n.1/1989 con funzione anche di Presidente, partecipazione alla Commissione di esami per l'abilitazione all'esercizio della professione forense in concomitanza con quella per l'abilitazione a giornalista)¹⁷⁰, altre no (nella specie: candidatura ed elezione al consiglio giudiziario¹⁷¹ oppure, segno tangibile di un singolare sistema, la partecipazione al

¹⁶⁸ Cass. Civ., Sez. unite, 30 novembre 2017, n. 28685, in "Massimario Giustizia Civile", 2018.

¹⁶⁹ Il cui rilevamento negli affari di tale materia è solo parziale; infatti, dal numero complessivo dei procedimenti pendenti sono esclusi, sia nei monitoraggi trimestrali sia nelle statistiche per distretto, le attività del giudice tutelare nonché le verbalizzazioni di dichiarazione giurata.

¹⁷⁰ Sez. disc. 2018, n. 189 (proc. n. 71/2016).

¹⁷¹ Sez. disc. 2018, n. 6 (proc. n. 4/2016); Sez. disc. 20 maggio 2011/21 luglio 2011, 2011, n. 109 (proc. n. 303/2009 R.G.).

gruppo sugli standard di rendimento)¹⁷². In proposito la Cassazione è arrivata alla conclusione che

lo svolgimento di incarichi extragiudiziari (nella specie: l'incarico di componente della commissione giudicatrice degli esami della professione di avvocato) può costituire causa di giustificazione o attenuante soltanto se, prima di accettarli, il magistrato abbia rappresentato agli organi conferenti la difficoltà di svolgerli per l'eccessivo lavoro giudiziario¹⁷³.

Oltre al carico di lavoro e del ruolo, anche le condizioni di salute personali o familiari possono determinare un 'rallentamento' del giudice nella stesura dei propri provvedimenti. In un primo momento, dopo l'entrata in vigore della riforma Castelli, la giurisprudenza si è mostrata piuttosto severa, arrivando alla conclusione che «i seri problemi» di salute del magistrato non giustificano il ritardo nel deposito delle sentenze¹⁷⁴. Negli anni successivi, di contro, si è imposto un orientamento più accondiscendente giusta il quale anche i motivi di salute possono venire in rilievo, se specificamente motivati¹⁷⁵, quali cause di giustificazione dei ritardi. Sulla base di tale assunto sono stati giustificati i ritardi gravi e reiterati del magistrato colpito da un gravissimo lutto determinato dalla perdita improvvisa del figlio, tenuto conto del fatto che il magistrato ha successivamente profuso un decisivo e proficuo impegno nell'eliminare l'arretrato accumulato per il quale era maturato il ritardo disciplinarmente rilevante¹⁷⁶. Lo stesso nel caso in cui il giudice era risultato affetto «da patologie cronicizzate ed aggravate dallo stress psicofisico derivante dal seguire entrambi i genitori gravemente ammalati»¹⁷⁷. Sono stati considerati scriminanti anche i «due interventi chirurgici» ai quali il magistrato si era dovuto sottoporre, e che lo avevano costretto ad anteporre la propria salute alle ragioni di lavoro¹⁷⁸.

Pacifica è oggi l'applicabilità dell'art. 3 *bis* d.lgs n. 109/2006 all'illecito in questione, sulla quale in passato erano stati sollevati dubbi, risolti, una volta per tutte, dalla Cassazione, la quale ha statuito che tale norma, sia per il suo tenore letterale sia per la sua collocazione sistematica, va intesa come riferibile ad ogni ipotesi di illecito disciplinare previsti nell'art. 2, e sulla base di tale conclusione l'ha applicata ad un'ipotesi in cui era contestato proprio l'illecito di cui all'art.

¹⁷² Cass. Civ., Sez. unite, 16 febbraio 2016, n. 2948, cit.

¹⁷³ Cass. Civ., Sez. unite, 5 marzo 2009, n. 5283, in "Massimario Giustizia Civile", 2009.

¹⁷⁴ Cass. Civ., Sez. unite, 24 marzo 2010, n. 6999, in "Banca dati De Jure".

¹⁷⁵ Sez. disc. 2018, n. 9 (proc. n. 58/2016) ha considerato irrilevante ai fini della giustificabilità del ritardo la generica allegazione da parte del magistrato della precarietà dello stato di salute, il quale per altro già fruiva di un esonero del 50% nell'assegnazione dei ricorsi per ingiunzione.

¹⁷⁶ Sez. disc. 2018, n. 26 (proc. n. 68/2016).

¹⁷⁷ Sez. disc. 2018, n. 29 (proc. n. 29/2018).

¹⁷⁸ Sez. disc. 2018, n. 72 (proc. n. 15/2017).

2 c. 1 lett. q¹⁷⁹. Alla luce di tale importante precedente, l'esimente della scarsa rilevanza del fatto è stata, a più riprese, applicata alle fattispecie di ritardo nel deposito dei provvedimenti¹⁸⁰.

Si è visto che in passato la giurisprudenza disciplinare aveva tenuto in conto, ai fini delle condanne dei magistrati incolpati per i ritardi, l'opinione degli avvocati del foro, rappresentata tramite il consiglio dell'ordine stesso, e più in generale, l'immagine percepita all'esterno, rispetto al giudice ritardatario. Nella giurisprudenza successiva alla riforma, almeno ai fini opposti dell'assoluzione, sembra che i riscontri tratti dal contesto in cui il giudice opera non rilevino più. Prova ne è che l'esimente della scarsa rilevanza è stata negata in un caso di un magistrato che aveva sopportato un doppio carico di lavoro, presso la sede centrale del tribunale e in una gravosa sezione distaccata, a testimonianza del cui impegno generoso ed apprezzato erano state prodotte attestazioni scritte del presidente del tribunale, del presidente della sua sezione presso la sede centrale, del consiglio dell'ordine degli avvocati, del consiglio comunale del comune della sede distaccata, e addirittura di alcuni avvocati che avevano avuto parte in un processo la cui sentenza era stata depositata in ritardo, tutti indignati alla notizia del procedimento disciplinare a suo carico¹⁸¹.

Al riguardo la Cassazione ha spiegato che

ai fini della sussistenza dell'illecito per ritardo nel deposito dei provvedimenti, non è ostativa la mancata percezione della gravità dei fatti nella ristretta cerchia giudiziaria (nella specie, da parte dei presidenti del tribunale e della sezione di appartenenza), la quale può riflettere una desensibilizzazione circa la gravità della condotta, ma non la rende legittima, né elide la sua rilevanza¹⁸².

La diversa percezione nell'ambito del modo giudiziario ove il giudice lavora non è quindi sufficiente a eliminare la rilevanza disciplinare dei ritardi, giacché, secondo la giustizia disciplinare, «al di là della percezione locale del fenomeno», il mancato deposito nei termini di plurime sentenze si risolve in un sostanziale diniego di giustizia e lede il bene tutelato.

Il fatto di aver già riportato precedenti condanne per ritardo rappresenta un importante elemento da tenere in considerazione ai fini dell'irrogazione della sanzione¹⁸³. Infatti la recidiva riduce notevolmente la possibilità che i ritardi possano essere scriminati¹⁸⁴ (e l'esigenza di smaltire ritardi oggetto di pregresse sanzioni

¹⁷⁹ Cass. civ., Sez. unite, 30 marzo 2011, n. 7194, in "Giustizia Civile", 2013, I, p. 821.

¹⁸⁰ V., ad esempio, Sez. disc. 2019, n. 89 (proc. n. 64/2018); Sez. disc. 2019, n. 136 (proc. n. 13/2019); Sez. disc. 2018, n. 189 (proc. n. 71/2016).

¹⁸¹ Sez. disc. Sez. disc. 2012, n. 94, precedente citato e commentato da Patrono 2013, p. 6.

¹⁸² Cass. Civ., 6 marzo 2015, n. 4629, in "Massimario Giustizia Civile", 2015.

¹⁸³ Sez. disc. 2019, n. 17 (proc. nn. 49/2017-76/2018); Sez. disc. 2019, n. 60 (proc. n. 28/2018), in cui il giudice, condannato, si era difeso imputando i ritardi alle sue particolari condizioni psichiche.

¹⁸⁴ Sez. disc. 2019, n. 46 (proc. n. 75/2018). Sez. disc. 2018, n. 174 (proc. n. 140/2017),

disciplinari non elimina l'antigiuridicità del ritardo nel deposito dei provvedimenti)¹⁸⁵; al contrario la possibilità di assoluzione aumenta in considerazione della qualità dei procedimenti trattati e definiti (e con che tipologia di provvedimenti: se seriali o no, se confermati o meno in sede di gravame), nonché allo «sforzo profuso per l'abbattimento dell'arretrato»¹⁸⁶.

In relazione alla dosimetria della sanzione ai fini della individuazione della sanzione da quella minima della censura sino alla massima della rimozione¹⁸⁷, diversi sono gli indici presi in esame della giurisprudenza disciplinare. Fra gli stessi senza pretesa di esaustività: il carico di lavoro, lo stato di salute del magistrato o dei suoi familiari più stretti (laddove non integranti una causa di giustificazione), la disponibilità e la laboriosità manifestata, tanto nel periodo della maturazione dei ritardi quanto in quello successivo¹⁸⁸.

Giova, infine, ricordare come la scelta della sanzione disciplinare da irrogare al magistrato che sia incorso in violazioni disciplinari spetti al potere discrezionale della sezione disciplinare del C.s.m., la quale deve indicare i motivi della scelta compiuta, relativamente, in particolare, alla gravità dell'illecito ed alla capacità o meno dell'incolpato di commetterne altri¹⁸⁹.

nel considerare integrato l'illecito osservava come la condotta reiterata del giudice, che, avendo già subito diverse condanne disciplinari sempre a causa di ritardi nel deposito di provvedimenti, abbia ulteriormente depositato provvedimenti in ritardo con picco massimo di 945 giorni, attesta un quadro di abitualità nella inosservanza dei termini di deposito ed una incapacità di regolamentare i flussi di lavoro in assenza di documentate cause di giustificazione.

¹⁸⁵ Cass. Civ., 1 giugno 2015, n. 11291, in "Massimario Giustizia Civile", 2015.

¹⁸⁶ Cass. Civ., Sez. unite, 7 ottobre 2019, n. 25020, in "Diritto & Giustizia", 2019, fasc. 180, p. 3, con nota di Summa.

¹⁸⁷ Cfr., in relazione a due casi di rimozione, Sorrentino, De Nardi, 2009, p. 95. Un tratto distintivo rispetto al passato è che la nuova disciplina prevede un trattamento sanzionatorio più severo, nel senso che in caso di condanna non può essere disposto l'ammonimento.

¹⁸⁸ Esclude espressamente che la laboriosità del magistrato sia sufficiente ad escludere l'illecito disciplinare per il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti Cass. Civ., Sez. unite, 16 febbraio 2017, n. 4096, in "Massimario Giustizia Civile", 2017. Cfr., sul punto, Cass. Civ., Sez. unite, 2009, 16557, 4096, in "Massimario Giustizia Civile", 2009.

¹⁸⁹ Così Cass. Civ., Sez. unite, 24 febbraio 2014, n. 4323, in "Responsabilità Civile e Previdenza", 2014, p. 670, in una fattispecie avente ad oggetto l'irrogazione della sanzione della perdita di anzianità nella misura di un anno irrogata al magistrato sottoposto a procedimento disciplinare per avere egli ritardato in modo reiterato, grave ed ingiustificato il deposito di numerose sentenze civili; sanzione irrogata sulla base della gravità del fatto ascritto e sull'esistenza di una precedente condanna per condotte analoghe.

5. I termini «canzonatori» per il deposito dei provvedimenti giudiziari e la complessa misurazione del lavoro dei magistrati (fra standard di rendimento, carichi esigibili e carichi sostenibili)

Come si è osservato nella premessa iniziale, la questione dell'eccessiva durata dei processi è stata sin dall'unificazione affrontata (e ad oggi mai risolta) perlopiù sul piano delle riforme del processo, con l'eliminazione di udienze e l'incisione sui termini processuali per il compimento dei singoli atti, senza la predisposizione di interventi capaci di incidere concretamente sull'organizzazione delle strutture e degli organici.

Basti ricordare, per il contenzioso civile, la riforma del 1990-1995 che, proprio al fine del contenimento dei tempi del processo, scelse di scandire, passo dopo passo, i tempi dei procedimenti, con la previsione di nuovi termini a carico delle parti (artt. 163 n. 7, 164 c.2, 183, 184, 190 c.p.c.) e del giudice (artt. 275, 321, 352 c.p.c.), introducendo il c.d. sistema delle preclusioni; il quale, invero, pare piacere molto anche all'attuale riformatore, giacché si sta prospettando l'approvazione di una modifica al codice di procedura civile che rende le preclusioni ancor più stringenti. Il progetto di riforma prevede infatti l'inserimento, espressamente finalizzato alla riduzione dei tempi di durata del processo, di ulteriori preclusioni, anticipate tutte (anche quelle istruttorie) agli atti introduttivi¹⁹⁰. In realtà, come la storia dovrebbe insegnarci, se i problemi permangono nonostante l'approvazione di nuovi codici di rito, la durata del processo non dipende (almeno non principalmente) dalle norme processuali¹⁹¹.

Se da almeno cent'anni a questa parte i giudici incolpati per ritardo nel deposito delle decisioni si difendono evidenziando problemi di struttura e organizzativi, collegati sovente a carenze di organico, che impediscono loro di essere tempestivi, pare utopico pensare di dipanare le oggettive difficoltà, come fa la prospettata riforma, appesantendo il compito degli avvocati, i quali redigeranno atti introduttivi già completi di istanze e allegazioni istruttorie, forse financo sovrabbondanti, per non incorrere nel rischio di una compromissione dei diritti dei propri clienti. Quando, di contro, il momento effettivo dell'istruttoria sarà, in ogni caso, lonta-

¹⁹⁰ A proposito dell'emendamento governativo art. 3 del d.d.l. AS 1662 si vedano le note critiche del consiglio direttivo dell'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile, sul sito <https://aispc.it/associazione>. Per un quadro generale agli emendamenti legislativi al d.d.l. 1662 v. D'Alessandro, 2021; Gilardi, 2021. Nel momento in cui sono state licenziate queste pagine, il progetto in questione è divenuto legge, in attesa di pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale"; non si è potuto, pertanto, tenere conto del testo definitivo.

¹⁹¹ Nel suo recente studio Locatelli, 2020, rileva come, se si vuole guardare il problema da una prospettiva completa, quella del principio di efficienza, l'attenzione deve focalizzarsi anche sul giudice, sia inteso come singolo magistrato, sia come ufficio giudiziario nel suo complesso. Si delinea così la nozione del «giudice virtuoso», ossia di colui il quale ha un ruolo fondamentale nella celebrazione di un processo efficiente, in grado di assicurare la giustizia in una durata ragionevole ed in modo tale da poter esser considerato giusto.

no nel tempo. Inutile quindi introdurre termini ‘acceleranti’ in capo agli avvocati quando il sistema non è comunque in grado di processarli.

La crisi della giustizia si può risolvere solo con la collaborazione proattiva e serena di tutti gli operatori coinvolti, avvocati e giudici in prima linea (e poi personale giudiziario e tecnici), che devono adoperarsi in tutti i modi per superarla, sì da garantire un’effettiva tutela dei diritti. Gli avvocati faticano a comprendere la motivazione di scelte legislative come quella da ultimo prospettata, considerando, fra l’altro, che per loro i termini sono perlopiù (per espressa indicazione di legge) perentori, e, come tali non solo non possono essere in alcun caso prorogati, ma soprattutto il loro mancato rispetto determina la decadenza dal poter compiere l’atto, nullo se depositato oltre il termine¹⁹².

Di contro, i termini a carico del giudice sono «esortatori»¹⁹³ o, come sono stati definiti, «meramente canzonatori»¹⁹⁴. I termini previsti per il deposito delle sentenze dei magistrati, fissati da specifiche disposizioni di legge¹⁹⁵ sono, insomma, meramente ordinatori; pertanto la loro inosservanza non determina alcuna nullità del provvedimento. Conclusione avallata dalla Cassazione che ha sottolineato, in più occasioni, che il ritardo nel deposito della sentenza non può mai esserne causa di nullità¹⁹⁶.

Se si continuasse, con inutile coerenza, ad operare solo sul piano delle riforme del codice di rito – e non è questa la strada da percorrere, giacché continue modifiche incidono sulla stabilità del sistema e possono rilevarsi peggiori del male che vogliono curare – dopo la costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata del processo e, quindi, dell’imprescindibile rispetto da parte del giudice dei tempi per i suoi adempimenti (istruttori e decisor), una modifica codicistica in tal senso, sul piano astratto, parrebbe ineludibile. Anche se, a riprova dell’inadeguatezza di quest’unica visione risolutiva, l’esame della giurisprudenza ha rilevato più volte la recidiva nel ritardo di magistrati all’interno degli stessi uffici; gli stessi, poi cambiando sede, sono diventati (quasi magicamente) produttivi.

Occorre, poi, considerare che il servizio giustizia deve rispondere certamente con una tempistica adeguata, ma anche con un buon ‘prodotto’ finale. Non è facendo in fretta, ma con scarsa qualità che i problemi della giustizia si risolvono. Il tema è certamente complesso giacché implica la misurazione del lavoro del giudice (difficile, nell’ottica della ‘misura sostenibile’, ancor più ardua nella prospettiva qualitativa intrinseca del provvedimento emesso).

Nelle valutazioni quadriennali di professionalità i magistrati devono dare prova

¹⁹² In genere sul regime dei termini ordinatori e perentori v., per tutti, Grossi, 1992.

¹⁹³ Tarzia, Dittrich, 2015, p. 105, nota 46.

¹⁹⁴ Redenti, 1959, p. 139.

¹⁹⁵ Per un quadro riepilogativo nei diversi settori, civile, penale, lavoro, fallimentare, disciplinare v. Fiamini, Fresa, 2013, pp. 84-86.

¹⁹⁶ Cass. Civ., Sez. tributaria, 21 settembre 2020, n. 19661, in “Banca dati De Jure”; Cass. Civ., Sez. I, 3 ottobre 2002, n. 14194, in “Massimario Giustizia Civile”, 2012.

di capacità, laboriosità, diligenza e impegno¹⁹⁷.

La circolare sulla valutazione di professionalità n. 20691 dell'8 ottobre 2007, prevede che gli indicatori della laboriosità siano costituiti, fra l'altro,

dal numero di procedimenti e processi definiti per ciascun anno in relazione alle pendenze del ruolo, ai flussi in entrata degli affari, e alla complessità dei procedimenti assegnati e trattati, verificati sulla base delle statistiche e dei dati forniti dai capi degli uffici ed eventualmente dai magistrati in valutazione; dal rispetto degli standard medi di definizione dei procedimenti, determinati annualmente da questo Consiglio e comunicati, tramite una scheda individuale, ai magistrati in valutazione, ai capi degli uffici ed ai Consigli giudiziari.

Occorre fare un passo indietro, onde avere una visione più completa della questione.

Gli standard medi di rendimento, misura – come testé letto nella circolare citata – per definire, al momento della valutazione, la laboriosità del magistrato, sono stati introdotti dall'art. 11, c. 2 lett. b) e c. 3 lett. e) del d.lgs. 5 aprile 2006 n. 160 (nel testo modificato dalla legge n. 111 del 2007), i quali rispettivamente statuiscono che

la laboriosità è riferita alla produttività, intesa come numero e qualità degli affari trattati in rapporto alla tipologia degli uffici e alla loro condizione organizzativa e strutturale, ai tempi di smaltimento del lavoro, nonché all'eventuale attività di collaborazione svolta all'interno dell'ufficio, tenuto anche conto degli standard di rendimento individuati dal Consiglio superiore della magistratura, in relazione agli specifici settori di attività e alle specializzazioni;

il C.s.m., entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplina

l'individuazione per ciascuna delle diverse funzioni svolte dai magistrati, tenuto conto anche della specializzazione, di standard medi di definizione dei procedimenti, ivi compresi gli incarichi di natura obbligatoria per i magistrati, articolati secondo parametri sia quantitativi sia qualitativi, in relazione alla tipologia dell'ufficio, all'ambito territoriale e all'eventuale specializzazione¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Come noto, il d.lgs. n. 160/2006, come modificato dagli artt. 1 e 2 della l. n. 111/2007, prevede che i magistrati siano sottoposti a valutazioni di professionalità con cadenza quadriennale, a decorrere dalla data della nomina e fino al superamento della settima valutazione.

¹⁹⁸ Con risoluzione del 23 settembre 2008, il C.s.m. ha costituito un gruppo di lavoro tecnico, composto da magistrati e funzionari statistici, incaricato di determinare gli standard in vari settori della giurisdizione di primo grado (la relazione finale del gruppo di lavoro si può leggere sul sito del C.s.m. Per una descrizione di come si è in concreto svolto il lavoro, con raggruppamento in *clusters* e sulla sua sperimentazione si rinvia a Morabito, 2020). Con delibera 23 luglio 2014 il Consiglio superiore ha ritenuto che il metodo potesse trovare concreta applicazione nei procedimenti di valutazione della professionalità,

La circolare sulle valutazioni specifica che gli standard medi devono essere sempre valutati unitamente ed alla luce sia della complessiva situazione organizzativa e strutturale degli uffici, sia del numero e della qualità degli affari trattati: qualità determinata a sua volta in ragione del numero delle parti o della complessità delle questioni giuridiche affrontate. Lo standard va altresì considerato alla luce di una serie di condizioni soggettive del magistrato in valutazione, quali l'eventuale attività di collaborazione nella gestione dell'ufficio, l'espletamento di attività istituzionali, lo svolgimento di incarichi giudiziari ed extragiudiziari di natura obbligatoria, eventuali esoneri ed eventuali assenze dal lavoro diverse dal congedo ordinario.

Come è stato sottolineato

tali standard sono finalizzati esclusivamente a confrontare il dato numerico della produttività individuale con un altro dato numerico che è quello relativo alla produttività media di un campione quanto più possibile ampio di magistrati che svolge attività di tipo omogeneo su tutto il territorio nazionale. A tale riguardo, va subito chiarito che se è vero che è impossibile definire condizioni di lavoro uguali per tutti i magistrati inclusi in un gruppo e come tali destinatari di un medesimo standard numerico, è anche vero che a tale numero – da alcuni definito in maniera quasi dispregiativa 'numeretto' – non si potrà mai conferire una natura risolutiva, decisiva e determinante che non possiede e che non potrà mai possedere¹⁹⁹.

Gli standard di rendimento possono essere definiti come «unità di misura del lavoro svolto in media da un gruppo di magistrati addetti alla medesima funzione e che lavorano in condizioni quanto più possibile assimilabili e omogenee sull'intero territorio nazionale»²⁰⁰.

per i giudici addetti alla cognizione ordinaria civile, per i giudici del lavoro, per i magistrati requirenti di primo grado ed i magistrati di sorveglianza. Tuttavia, solo l'anno dopo, viste le «criticità» emerse, il Consiglio superiore della magistratura, nella delibera plenaria del 11 marzo 2015, rilevando «difficoltà pratiche di compilazione delle schede da parte di alcune tipologie di uffici» stabiliva «di sospendere, allo stato, la previsione contenuta nel Capo XIV comma 4 della Circolare consiliare relativa ai "Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati" (la n. 20691/2007) limitatamente al profilo della trasmissione al CSM delle nuove schede statistiche». Si è così rinunciato ad avvalersi di un sistema «che lo stesso CSM aveva realizzato ed approvato, costato molto lavoro, fatica e denaro, imposto da una norma di legge – art. 11 del d.lgs n. 160 come riformulato dalla l. 111 del 2007 – rimasta ancora inottemperata» (Morabito, 2020, par. 4).

¹⁹⁹ In questi termini Carlino, 2021, par. 2.

²⁰⁰ Cfr. ancora Carlino, 2021, par. 2, il quale dopo aver sottolineato come i magistrati italiani restino fra i più produttivi d'Europa, afferma che «lo standard potrebbe costituire uno stimolo per il magistrato, il quale potrà orientare il suo lavoro verso il raggiungimento di uno specifico obiettivo minimo/medio predeterminato di tipo quantitativo, senza per ciò solo tralasciare la qualità del lavoro svolto. Lo stesso magistrato, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo, potrebbe essere portato a rivedere in senso critico le proprie competenze e capacità organizzative e potrebbe decidere di risolvere le eventuali

La nozione di «carichi esigibili» (intesi come quantità di 'lavoro sostenibile') è stata introdotta con l'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, "Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie", convertito nella l. 15 luglio 2011, n. 111 (e successivamente modificato dalla l. 27 dicembre 2017 n. 205, art. 1). Tale disposizione, con finalità di prevedere criteri manageriali nella gestione degli uffici giudiziari, ha altresì normato l'obbligo, per i dirigenti degli uffici giudiziari, di redigere un programma annuale per la gestione dei procedimenti civili pendenti. Il programma lo impegna a realizzare gli obiettivi da lui stesso prefissati, a pena di negativa valutazione in sede di conferma²⁰¹. La legge ha previsto inoltre strumenti nuovi per produrre e realizzare avanzati programmi di gestione, come i tirocini dei neolaureati più meritevoli e la stipula di convenzioni per portare negli uffici nuove e giovani 'forze lavoro' da utilizzare per l'assistenza ai magistrati, così da aumentarne la produttività.

Con l'introduzione dei programmi di gestione, come specifica la circolare del C.s.m del 9 dicembre 2016 n. 22890, il legislatore ha inteso richiamare gli uffici giudiziari e la dirigenza ad una diagnosi ed ad una prognosi: si richiede infatti una preventiva pianificazione dei flussi in uscita, quindi delle definizioni, sulla base di un realistico progetto che tenga conto in prospettiva delle risorse disponibili e del loro efficace ed efficiente utilizzo sulla base di criteri di esperienza (pregressa) e di prognosi futura fondata sulla possibilità oggettivamente fondata e riscontrabile di gestione della pendenza civile. Quest'ultima circolare (insieme con quella più recente adottata con delibera del 16 ottobre 2019, in relazione ai programmi di gestione del settore penale), così definisce i carichi esigibili: «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».

L'art. 37 d.l. n. 98/2011 prevede espressamente che «gli obiettivi di rendimento che l'ufficio si propone di realizzare devono essere fissati dal capo dell'ufficio tenendo conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno».

Le circolari citate, dal canto loro, indicano le modalità con cui i dirigenti degli uffici devono fissare i carichi esigibili; in ordine alla metodologia di determinazione del carico esigibile, è consentita, attraverso il meccanismo di adattamento costituito dal c.d. range di produttività, la fissazione di carichi indicativi di lavoro adattabili a ciascun magistrato dell'ufficio. Rimane comunque la possibilità, per il dirigente, di discostarsi dalla determinazione del carico attraverso l'illustrazione delle specifiche motivazioni al riguardo.

Insomma: la nozione di carico esigibile determinato dal C.s.m. «non è una co-

carenze anche mediante una più attenta ed efficace gestione del ruolo avvalendosi degli strumenti informatici».

²⁰¹ V., in proposito, le osservazioni di Caruso, 2016, par. 3.

razza di ferro che blocca il potere di iniziativa e gestione del capo dell'ufficio»²⁰², il quale, nella concreta e specifica condizione dell'ufficio, tenuto conto di presenze effettive, prassi, organizzazione, risorse disponibili, qualità dei magistrati, capacità degli stessi, esoneri, disponibilità all'impegno, determina gli obiettivi di rendimento attuabili, in quanto frutto di lavoro 'esigibile'.

Per chiarezza non pare superfluo rilevare come i «carichi esigibili» dell'art. 37 non coincidono allo standard di rendimento medio di cui all'art. 11 d.lgs. n. 160/2006²⁰³. Senz'altro, allorché il capo dell'ufficio elabora i programmi di gestione ai fini dell'individuazione dei «carichi esigibili» terrà in conto gli standard medi di rendimento, dai quali si differenziano però in quanto elaborati "su misura" per quel determinato ufficio, tanto che il capo dell'ufficio, può, motivandolo, fissare obiettivi che si pongono al di sotto della somma dei rendimenti individuali attesi in base allo standard.

Se i carichi si sovrapponessero agli standard, non avrebbero alcuna autonomia e finirebbero con l'essere il prodotto dell'elementare calcolo: standard medio di rendimento moltiplicato per il numero dei magistrati disponibili, salvo minimi scostamenti laddove lo standard non fosse definito in cifra fissa ma rientrasse in un campo di variazione. E, di conseguenza, gli obiettivi dei programmi di gestione sarebbero automaticamente ricavati dal calcolo puramente aritmetico (e la responsabilità del mancato raggiungimento degli stessi non dovrebbe essere del dirigente ma di quei magistrati non 'allineati' al livello di rendimento medio).

Come è stato sottolineato si può intravedere un punto di raccordo tra standard di rendimento, carichi esigibili e carichi sostenibili

nella figura del capo dell'ufficio giudiziario, quale soggetto chiamato ad applicarli nel compimento di scelte organizzative fondamentali. Anche e non solo al momento della redazione del programma di gestione, con la relativa determinazione dei "carichi esigibili", il capo dell'ufficio dovrà in ogni caso tenere conto dei "carichi sostenibili" determinati dal CSM come previsto dall'art. 37 e potrà tenere in considerazione, anche se non previsto espressamente dalla legge, anche gli "standard nazionali di rendimento"²⁰⁴.

²⁰² Caruso, 2016, par. 4.

²⁰³ Miccoli, 2013, p. 177 osserva come «il percorso metodologico per individuare i carichi esigibili, di cui deve tener conto il dirigente nel fissare l'obiettivo del "rendimento dell'ufficio", si pone su un piano ontologicamente e funzionalmente diverso rispetto alle procedure per l'individuazione degli "standard medi di definizione dei procedimenti"» e come «l'individuazione degli *standard medi di rendimento* dei magistrati è solo funzionale alla valutazione del parametro della *laboriosità*, a sua volta correlato al giudizio cui i magistrati sono sottoposti in esito alle periodiche valutazioni di professionalità previste dalla legge all'articolo 11 del d.lgs. n. 160, come riformulato dalla legge numero 111 del 2007. I *carichi di lavoro* di cui all'articolo 37 sono quelli utili per individuare l'effettiva, reale e fisiologica produttività dell'ufficio giudiziario in un dato periodo storico ovvero la sua *capacità gestionale*».

²⁰⁴ Carlino, 2021, par. 4.

Da queste brevi e sintetiche indicazioni si evince come ci possa essere un netto scostamento fra carico esigibile (dato di carattere numerico la cui determinazione per l'anno successivo rimane nella discrezionalità temperata del capo dell'ufficio, il quale utilizza, quale fondamentale punto di riferimento, la produttività media dei soli magistrati dell'ufficio nei quattro anni precedenti) e carico esigibile/sostenibile. Quest'ultimo infatti – ammesso che si possa fissare in sede nazionale – così come lo standard di rendimento, potrà essere determinato dal C.s.m. sulla base di un campione ampio costituito da un gruppo di magistrati che ha lavorato per un certo periodo su tutto il territorio nazionale in condizioni omogenee.

Si è sostenuto che

la determinazione del carico 'sostenibile' unitario a livello nazionale potrebbe rappresentare invece oggi - in un momento in cui i sistemi di rilevazione statistica sulla base degli applicativi informatici ministeriali stanno spiccando un importante anche se non sempre decisivo salto di qualità – una sfida culturale e una scelta importante nell'ottica di una moderna politica giudiziaria sempre più attenta agli assetti organizzativi degli uffici²⁰⁵.

Invero si fa fatica a comprendere come possano funzionare i sistemi di c.d. pesatura dei processi, attuati mediante dei punteggi ai fini dell'assegnazione dei fascicoli ai giudici in maniera il più possibile equilibrata. Non tutte le cause implicano la stessa difficoltà per il difensore così come per il giudicante nell'emissione di una sentenza. Ci sono, infatti, controversie seriali dove per altro, con lo sdoganamento della sentenza c.d. copia incolla, il giudice non necessita di un grande spazio temporale di riflessione per redigere il provvedimento finale. I procedimenti in materia di previdenza sono, ad esempio, caratterizzati da un elevato tasso di serialità in relazione alla medesima questione giuridica, da risolvere per migliaia di cittadini.

L'arretrato e la consistenza dei ruoli allarma e grava su tutti: cittadini, avvocati, magistrati, forze politiche per l'importante voce di spesa dello Stato per il ristoro dei danni per l'eccessiva durata dei processi.

Per i giudici, al senso di frustrazione per il mancato rispetto delle consegne si può accompagnare la preoccupazione di condanne disciplinari per ritardi, nella memoria di alcune inflitte, a ben vedere, in situazioni che non le giustificavano. Giudici condannati in base ad una propria precisa scelta gestionale, i quali (coraggiosamente) hanno preferito gestire il contezioso in maniera da garantire la minore durata complessiva del processo, contenendo la fase istruttoria, assumendo in decisione la causa (con consapevole aumento del segmento decisorio) onde comunque

creare un volano che facesse comunque muovere i procedimenti e quindi favorire la loro definizione anche senza sentenza mantenendoli nel proprio carico e non lasciandoli al proprio successore in prossimità del raggiungimento del limite di

²⁰⁵ Carlino, 2021, par. 3

decennalità che gli avrebbe imposto di lasciare il proprio ruolo²⁰⁶.

E, se si legge la motivazione delle Sezioni Unite, si rimane francamente stupiti. La cassazione ha infatti affermato che non è

consentito al magistrato che, per il carico di lavoro avverta di non essere in condizione di osservare i termini per il deposito delle sentenze, di effettuare autonomamente la scelta di assumere in decisione cause civili in eccesso rispetto alla possibilità di redigere tempestivamente le relative motivazioni, in luogo di rinviare la discussione a data compatibile col rispetto dei termini, così privilegiando un modello organizzativo suscettibile di ostacolare la possibilità che siano adottati dal capo dell'ufficio rimedi immediati, che sono anche doverosi se necessari e possibili, ovvero che siano individuate alternative carenze o responsabilità²⁰⁷.

Tale conclusione, se applicata alla lettera, favorisce

lo slittamento verso quelle prassi deteriori pur censurate dal giudice disciplinare e che – tra l'altro – non varrebbero certo a sollecitare un più responsabile e rigoroso adempimento dei propri doveri da parte dei capi degli uffici i quali, anzi, potrebbero essere indotti ad opinare che la situazione sia "sotto controllo" proprio perché la mancata assunzione in decisione dei processi pone al riparo da ritardi nel deposito dei provvedimenti²⁰⁸.

L'ansia da ritardo nei depositi può indurre i magistrati a privilegiare una gestione «fin troppo oculata del proprio ruolo, evitando il rischio dell'assunzione di un carico eccessivo di decisioni»²⁰⁹. Il rischio reale è di un eccessivo 'difensionismo' sul lavoro che ormai pare contraddistinguere diverse professioni (si pensi, primi fra tutti, ai medici costretti, da importanti richieste risarcitorie, sovente infondate, a loro carico, ad una 'burocratizzazione difensionale' del loro mestiere). L'idea – errata – che ne esce è, in altri termini che ciò che conta è unicamente «avere le carte a posto, non la funzionalità del servizio»²¹⁰.

Si fissano così rinvii d'ufficio ad anni, le cause vengono inutilmente rimesse in istruttoria, si emettono sentenze, pur di fare in fretta, contenenti, per un evidente uso non accorto del copia incolla, errori materiali, che costringono gli avvocati a dover depositare istanze formali di correzione. Del resto, la giurisprudenza disciplinare sembra avallare tali prassi; si è infatti esclusa la configurabilità dell'illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni nella «condotta dei componenti del collegio della corte di appello i quali fissino l'udienza per la precisazione delle conclusioni a distanza di sei anni, qualora ciò sia reso inevitabile dalle abnormi

²⁰⁶ Sez. disc. 27 marzo 2015, n. 42 (proc. n. 150/2013).

²⁰⁷ Cass. Civ., Sez. unite, 27 novembre 2013, n. 26550, cit.

²⁰⁸ Gilardi, 2016, par. 2.

²⁰⁹ Serrao d'Aquino, 2020, II parte, par. V.

²¹⁰ Come condivisibilmente osserva Castelli, 2017, p. 118.

dimensioni dei ruoli assegnati ai magistrati»²¹¹.

6. Conclusioni: i limiti della responsabilità disciplinare a contenere il fenomeno dell'eccessiva durata del processo e l'urgente necessità di riforme organiche e strutturali

L'esame della giurisprudenza disciplinare rileva i limiti, intrinseci alla stessa, nel contenimento dell'eccessiva durata del processo. Tanto che le condotte più gravi di ritardo cronico nel deposito delle sentenze hanno visto i magistrati coinvolti rispondere non solo sul piano disciplinare, ma anche su quello penale e contabile.

Si ricorderà (il caso ebbe una grande eco e interessò tanto i *mass media* quanto la dottrina) quel magistrato condannato penalmente per diniego di giustizia e ad una multa per aver depositato una sentenza di divorzio (peraltro da ricorso congiunto!) con oltre due anni di ritardo²¹².

Secondo la Corte dei conti, d'altra parte, il giudice che accumula ritardi cronici nel deposito delle motivazioni delle sentenze è responsabile di danno erariale da «disservizio», da determinarsi in via equitativa in una percentuale dello stipendio percepito parametrata alla mole delle decisioni intempestive e all'entità della «mora»²¹³.

Altro limite connotato al sistema disciplinare è che se la durata irragionevole del procedimento si è «sconsideratamente protratta (si registrano – ahinoi – procedimenti protrattisi per 46 anni)», le responsabilità individuali diventano

'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 incriminato²¹⁴.

Bisogna inoltre considerare che, a livello pratico, sui tempi del processo incide

²¹¹ Sez. disc. 2014, n. 96 (proc. n. 7/2013). I problemi strutturali delle corti d'appello sono da tempo da ben noti; gli stessi G.a.c.a. (giudici ausiliari di corte d'appello), dichiarati incostituzionali con la sentenza della Consulta del 17 marzo 2021, n. 41, continueranno ad operare sino al 31 ottobre 2025, per evitare ulteriori «carenze nell'organizzazione giudiziaria» e non privare immediatamente le Corti d'appello dell'apporto di questi giudici onorari, allo stato imprescindibili, per la riduzione dell'arretrato nelle cause civili.

²¹² V., in proposito le interessanti osservazioni di Cipriani, 1996. Per un caso più recente Cass. Pen., Sezione VI, 13 luglio 2018, n. 43903, in "Diritto & Giustizia", 26 ottobre 2018.

²¹³ Corte dei conti Sicilia, 3 agosto 2020 n. 420. Per altri precedenti v., ad esempio, Corte dei Conti, Sez. Puglia, 18 febbraio 2013, n. 251; Corte dei Conti, Sez. Toscana, 23 settembre 2013, n. 292, tutte consultabili sul sito <https://banchedati.corteconti.it>.

²¹⁴ Russo, 2013, par. 1, il quale rileva la mancanza di «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.».

anche il lavoro dei cancellieri: sentenze redatte dal giudice in una data, vengono ‘scaricate’ e depositate (indi comunicate ai difensori) anche parecchi mesi dopo.

Altro aspetto che non si può tralasciare è che *nulla quaestio* se il ritardo è imputato a un magistrato poco laborioso, negligente e indolente, ma se, come si è constatato accadere, la sanzione colpisce anche valenti magistrati, c’è qualcosa che non va. E torniamo al punto dolente: la difficoltà di misurare con parametri chiari e oggettivi il lavoro del giudice.

Sotto il profilo della responsabilità disciplinare occorrerebbe quindi tipizzare, oltre alla fattispecie, anche le cause di giustificazione, specificando quando i ritardi possono dirsi ragionevoli, in considerazione della mole di lavoro e dell’organizzazione dell’ufficio, valorizzando impegno e laboriosità personali.

La lentezza della giustizia è un problema oggi non del singolo magistrato negligente e non laborioso, bensì è un grave male endemico e sistemico, che coinvolge, pur certamente con diversi livelli di criticità, l’intero territorio nazionale.

Inoltre il solo piano della responsabilità disciplinare (come pure quello della valutazione di professionalità)²¹⁵ è insoddisfacente, tenendo in conto che la responsabilità disciplinare

non costituisce e non può costituire il presidio (almeno, non in modo diretto ed immediato) dei diritti dei cittadini oggetto di un determinato processo (civile o penale), la cui tutela può e deve essere assicurata all’interno di questo, attraverso i rimedi contemplati dalla legge processuale, e mediante tutti quelli previsti dall’ordinamento per garantire il ristoro dei danni ‘da’ e ‘nel’ processo²¹⁶.

Il c.d. ‘collo di bottiglia’ è rappresentato in primo grado dalla fase decisoria; ma se si guardano i dati statistici, consultando i monitoraggi ministeriali della giustizia civile e penale, si evince come le maggiori criticità si presentino in corte d’appello e in cassazione²¹⁷.

²¹⁵ Magistrati incolpati per ritardo nel deposito dei provvedimenti hanno conseguito la valutazione di professionalità. Giangiacomo, 2015, p. 1099, ricorda il caso di un magistrato che, assolto il 15 gennaio 2014, in sede disciplinare per essere risultati esclusi gli addebiti, aveva conseguito la valutazione di professionalità, in presenza di ritardi per 105 sentenze civili, per molte di esse superiori ad un anno, e 258 sentenze penali, con 52 ritardi ultrannuali. Del resto, come è stato giustamente osservato «se, infatti, le ispezioni ordinarie periodiche sempre più rilevano ritardi commessi da molti, quasi tutti, i magistrati di un medesimo ufficio o addetti a particolari funzioni, è evidente che l’uso delle categorie della responsabilità disciplinare e delle valutazioni di professionalità, prettamente individualistiche, viene messa radicalmente in discussione», Casola, 2016, p. 1.

²¹⁶ Così Salvato, 2021, par. 3.

²¹⁷ Ogni trimestre, sul sito del Ministero della Giustizia, vengono pubblicate le statistiche relative al numero dei procedimenti civili e penali pendenti in Italia (monitoraggio della giustizia civile e penale). Le statistiche sull’arretrato rilevano i procedimenti che, alla data di riferimento, non sono stati risolti entro i termini di ragionevole durata previsti dalla legge (cosiddetti procedimenti ‘a rischio Pinto’). Il Ministero non pubblica le statistiche

La stessa sezione disciplinare ha giustamente rilevato che l'obbligo di rispettare un limite di durata del processo, come richiede la Corte EDU, grava ed incombe in primo luogo sugli Stati «in capo ai quali è posto il dovere di dotare la magistratura di strutture e personale efficiente, adeguati al rispetto dell'obbligo di cui si tratta»²¹⁸.

Il riparto del Piano nazionale di ripresa e resilienza europeo assegna alla Giustizia 2,7 miliardi.

Attraverso gli investimenti il Governo mira a raggiungere gli obiettivi di una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili entro il 2025, nonché, entro il 2026, di un abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio²¹⁹.

Se il nostro Paese mancherà gli obiettivi che la Commissione europea ci ha chiesto in relazione alla durata dei processi e alla riduzione dell'arretrato, i versamenti previsti dal PNRR verranno sospesi²²⁰.

In tal ottica, l'Ufficio del processo è una struttura organizzativa di supporto all'attività dei magistrati, con l'obiettivo di «garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione» (d.l. n. 179/2012, art 16-*octies*, come modificato dall'art. 50 d.l. n. 90/2014). Si tratta, dunque, di una struttura interna agli uffici giudiziari che ha lo scopo di migliorarne funzionalità ed efficienza²²¹.

Orbene, lo staff dell'Ufficio del processo verrà a breve decisamente rafforzato²²².

Tuttavia, non pare che ciò possa essere risolutivo ai fini di una reale efficienza della giustizia²²³.

relative ai procedimenti civili pendenti dinanzi ai tribunali per i minorenni e ai giudici di pace. I dati del I trimestre del 2021, pubblicati sul sito del Ministero della giustizia il 19 luglio 2021, indicano che sono a rischio legge Pinto ben 522.724 cause. Nello specifico si tratta di 88.910 procedimenti pendenti in Cassazione (quasi la metà della Sezione tributaria), 94.623 in corte d'appello e, infine, 339.213 davanti ai Tribunali.

²¹⁸ Sez. disc., 2015, sentenze nn. 55 (proc. n. 28/2013), 59 (proc. n. 141/2012) e 80 (proc. n. 145/2013).

²¹⁹ Cfr. gli obiettivi in <https://www.camera.it/temiap/2021/05/20/OCD177-4961.pdf#page=372>.

²²⁰ V. per osservazioni al riguardo Civinini, 2021, p. 9.

²²¹ Da un monitoraggio del C.s.m., di qualche anno fa, è emerso come alcuni uffici di piccole dimensioni abbiano concrete difficoltà ad istituirlo, per mancanza di risorse: non ci sono cancellieri e tirocinanti. V., in proposito, Cavallini D., 2021, pp. 663-664.

²²² Il 6 agosto scorso è stato pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" il bando per il reclutamento, a tempo determinato di 8.171 addetti al predetto ufficio.

²²³ V. "Il Dubbio" del 21 agosto 2021 che titola, in prima pagina, *La giustizia non riparte assumendo i "garzoni" di bottega dei giudici*, ove l'avv. Antonio Tafuri, presidente del Coa di Napoli a chiare lettere afferma: «non possiamo certo credere che la panacea dei mali sia l'assunzione a tempo determinato dei nuovi "schiavetti" del giudice».

La principale e più diretta causa della durata eccessiva dei processi, è la palese inadeguatezza numerica dei magistrati togati, i quali in Italia sono, in percentuale, molti meno rispetto a tutti gli altri Paesi europei²²⁴. Come sostenuto anche dalla dottrina

a fronte di un volume del contenzioso davvero abnorme e aggravato da un arretrato imponente, ciò che occorre sono misure organizzative drastiche di accrescimento degli organici della magistratura e di riorganizzazione del sistema, anche attraverso investimenti che consentano una implementazione degli strumenti e dei sistemi informatici e di digitalizzazione del processo²²⁵.

Occorrerebbe, se si vuole determinare un cambiamento reale, guardare al futuro e, nel prossimo decennio, aumentare del 50% il numero dei magistrati togati²²⁶.

La crisi della giustizia si risolve, se si vuole evitare una risposta di mera facciata, con più giudici. È infatti noto come il processo civile, sempre più, si svolge 'lontano' dal giudice togato. Questi, per vari motivi, tende, in via progressiva, a delegare ulteriormente la propria attività. Accade spesso che alla conduzione delle udienze provveda il giudice onorario. E ciò anche per le più delicate, come quelle dedicate all'assunzione delle prove.

Tuttavia, il giudice onorario (salvi i casi limite di delega di un'intera parte del ruolo, con potere quindi anche di decidere in capo a soggetto non togato) non è il titolare della causa. E ciò provoca smarrimento nei difensori, che si vedono sottrarre i tempi di confronto non tanto con l'avversario, ma con il giudice stesso.

Ed il fenomeno si è aggravato con la legislazione di emergenza legata al COVID. La possibilità delle udienze da remoto, se da un lato trova giustificazione per le udienze ove la presenza delle parti non è davvero utile (si pensi alla prima udienza, ove spesso ci si limita a richiedere i termini *ex art. 183, c. 6 c.p.c.*), dall'altro, ha dato luogo ad un abuso dello strumento²²⁷.

²²⁴ Si veda in proposito l'interessante e profonda analisi di Modena, 2019, da cui emerge con nitore come il numero dei magistrati in Italia non sia proporzionato al carico di lavoro e, come inoltre, quest'ultimo soffra di una mal distribuzione. È necessario, insomma, non solo un aumento degli organici, ma anche una robusta e migliorativa redistribuzione dei carichi di lavoro. Purtroppo, anche con le ultime revisioni delle piante organiche della magistratura, si è persa un'importante e preziosa opportunità in questo senso. In proposito cfr. Modena, 2021.

²²⁵ Come ben osserva la prof. avv. Laura Salvaneschi, nell'intervista rilasciata e pubblicata su "Il Dubbio", del 13 luglio 2021.

²²⁶ L'ultimo concorso bandito per magistrati è per 310 posti. La ministra Cartabia ha, a onor del vero, anticipato un nuovo concorso nel 2021 per altri 360.

²²⁷ In cause risarcitorie per importi anche considerevoli, si è assistito alla fissazione dell'udienza *ex art. 281 sexies c.p.c.*, vale a dire per discussione orale ma con modalità telematica, ovvero non in presenza e con brevi note scritte da depositarsi nei cinque giorni antecedenti l'udienza.

Ancora: l'imminente riforma del ruolo dei giudici di pace porta nella stessa direzione. L'aumento della loro competenza per valore, altro non è che l'allontanamento della magistratura togata dal contenzioso che oggi le compete.

Tutti aspetti che gli organi di rappresentanza dell'avvocatura, a vari livelli, segnalano continuamente con sofferenza, ma non si sa con quale seguito.

Insomma: se si vuole garantire un vero servizio, non basta verificare se la decisione sia assunta entro termini plausibili, ma anche se la stessa sia il punto di arrivo di un processo qualitativamente accettabile. Ed in una tale ottica, la presenza fisica, nella sacralità dell'aula di giustizia, del giudice togato, con gli avvocati, pare essere un elemento a tutt'oggi indispensabile²²⁸. Per resistere alla tentazione di passare – attraverso gli strumenti telematici – dalla dematerializzazione dei fascicoli, alla dematerializzazione del giudicante.

La soluzione reale, pare in definitiva essere opposta a quella che si sta rincorrendo: l'aumento dell'organico dei magistrati, piuttosto che un 'ritiro' nei loro uffici di quelli oggi operanti, nell'innaturale ruolo di organizzatori del proprio lavoro e del proprio ruolo, affidato dalla Costituzione ai giudici ordinari e, paradossalmente, delegato a soggetti terzi.

Bibliografia

- Angioi S., Raimondi F. (eds.), 2011: *La ragionevole durata del processo in Europa. Genesi, effetti e sviluppo della Legge Pinto*, Napoli, Editoriale scientifica
- Bianchi Riva R., 2018: *Storia dell'Ordine degli Avvocati di Como. Professione, diritto, giustizia*, Como, Nodo libri
- Bianchi Riva R., 2020: *Verso il codice deontologico forense. L'autonomia dell'avvocatura nell'Italia repubblicana*, in "Historia et ius", 17, paper 13
- Biondi F., 2001: *Il ritardo del giudice nel deposito delle sentenze e il principio della ragionevole durata dei processi: un diverso "uso" della sanzione disciplinare?*, in "Giurisprudenza italiana", pp. 229-331
- Biondi F., 2006: *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè
- Bove M., 2010: *Il principio della ragionevole durata del processo nella giurisprudenza della Corte di cassazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane
- Bruti Liberati E., Pepino L., 1998: *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Milano, Feltrinelli
- Bruti Liberati E., 2018: *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari,

²²⁸ Come giustamente rilevato da Castelli, 2021, p. 8, «nonostante tutto, e nonostante il PCT, l'attività del giudice civile è tuttora un'attività artigianale, di alto artigianato, ma artigianale, che si fonda sulla capacità del singolo di studiare e "lavorare" una controversia e di individuare una soluzione».

Laterza

- Canosa R., Federico P., 1974: *La magistratura in Italia dal 1945 a oggi*, Bologna, Il Mulino
- Carlino D., 2021: *La possibile individuazione dei carichi sostenibili. Un percorso di approfondimento tra standard di rendimento e carichi esigibili*, in <https://www.rivistaidirittovivente.it/la-possibile-individuazione-dei-carichi-sostenibili.htm>
- Casola M., 2016: *I ritardi dei giudici civili: da illecito ad atto eroico, argine alla defaillance del sistema. La svolta delle Sezioni unite (sentenza n. 2948/16)*, in <https://www.unicost.eu/i-ritardi-dei-giudici-civili-da-illecito-ad-atto-eroico-argine-alla-defaillance-del-sistema-la-svolta-delle-sezioni-unite-sentenza-n-2948-16/>
- Caruso F., 2016: *Tra standard di rendimento e carichi esigibili. L'inafferrabile misura del lavoro dovuto dal magistrato indipendente*, in https://www.questionegiustizia.it/articolo/tra-standard-di-rendimento-e-carichi-esigibili_-i_16-03-2016.php
- Castelli C., 2015: *Ministero della Giustizia vs Luca Minniti ovvero questo non è un paese per innovatori*, in www.questionegiustizia.it/articolo/ministero-della-giustizia-vs-luca-minniti-ovvero-questo-non-e-un-paese-per-innovatori_11-05-2015.php
- Castelli C., 2016: *Ancora il caso Minniti: verso il tramonto di una stagione punitiva per i ritardi*, in www.questionegiustizia.it/articolo/ancora-il-caso-minniti-verso-il-tramonto-di-una-stagione-punitiva-per-i-ritardi_20-12-2016.php
- Castelli C., 2017: *Un bilancio del sistema disciplinare a 10 anni dalla riforma*, in "Questione giustizia", fasc. 4, pp. 114-124
- Castelli C., 2021: *I luoghi comuni da sfatare della giustizia civile*, in www.questionegiustizia.it/articolo/i-luoghi-comuni-da-sfatare-della-giustizia-civile
- Cavallini C., 2021: *La durata ragionevole del processo*, in "Rivista di diritto processuale", fasc. 3, pp. 825-842
- Cavallini D., 2011: *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Padova, Cedam
- Cavallini D., 2015: *Un bilancio sull'applicazione del codice disciplinare dei magistrati: le novità in materia di ritardi e ragionevole durata del processo*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", fasc. 4, pp. 1443-1461
- Cavallini D., 2021: *Le strutture di supporto al Csm e agli uffici giudiziari: verso un sistema di "autogoverno diffuso" della magistratura*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", fasc. 2, pp. 641-669
- Cavina M. (ed.), 2012: *Il processo breve. L'aspirazione alla brevità del processo penale fra storia e attualità*, Bologna, Patron Editore
- Cipriani F., 1996: *Nuove norme sul rispetto dei termini processuali da parte dei*

- giudici (art. 9, comma 6 l. 534/95)*, in "Foro italiano", parte II, coll. 387-390
- Civinini M.G., 2021: *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-nuovo-ufficio-per-il-processo>
- Civinini M.G., Verardi C.M. (eds.), 2001: *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile. Atti del Convegno dell'Elba, 9-10 giugno 2000*, Milano, F. Angeli
- Colao F., 2010: *Processo penale e opinione pubblica dall'età liberale al periodo fascista*, in *L'inconscio inquisitorio, L'eredità del codice Rocco nella cultura processualistica italiana*, a cura di L. Garlati, Milano, Giuffrè, pp. 241-270
- D'Addio M., 1966: *Politica e magistratura (1848-1876)*, Milano, Giuffrè
- D'Alessandro E., 2021: *La riforma della giustizia civile secondo il Piano nazionale di ripresa e resilienza e gli emendamenti governativi al d.d.l. n. 1662/S/XVIII*, in "Giustizia insieme", pp. 1-7
- Daga L., 1973: *Il consiglio superiore della magistratura*, Napoli, Jovene
- Dal Canto F., 2007: *La responsabilità del magistrato nell'ordinamento italiano. La progressiva trasformazione di un modello: dalla responsabilità del magistrato burocrate a quella del magistrato professionista*, in www.rivistaaic.it (Dottrina/Garanzie giurisdizionali)
- Danovi R., 1993: *Avvocati e magistrati: una deontologia comune*, in Id., *La toga e l'avvocato*, Milano, Giuffrè, pp. 39-58
- Devoto M., 1974: *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale italiano*, in A. Pizzorusso (ed.), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Il Mulino, pp. 279-323
- Di Amato S., 2013: *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti – Le sanzioni – Il procedimento*, Milano, Giuffrè
- Evoluzione e continuità*, 1977: *Evoluzione e continuità. Dall'Italia albertina alla repubblica democratica*, in "Quale giustizia", n. 38-39
- Fantacchiotti M., Fresa M., Tenore V., Vitello S., 2010: *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali. Magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, onorari, Avvocati dello Stato*, Milano, Giuffrè
- Ferri E., 1986: *Pretore*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, pp. 373-395
- Fimiani P., Fresa M., 2013: *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Torino, Giappichelli
- Fresa M., 2021: *La giustizia disciplinare*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
- Giangiaco B., 2015: *Le interferenze tra vicende disciplinari e valutazioni di professionalità dei magistrati: ragioni di una maggiore autonomia delle decisioni*, in "Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile", pp. 1085-1100

- Gilardi G., 2021: *Uno sguardo generale agli emendamenti governativi al ddl 1662/S/XVIII*, in <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2961/modifiche-processo-civile-gilardi.pdf>
- Gilardi G., 2016: *Un ulteriore passo verso una nuova giurisprudenza disciplinare*, in https://www.questionegiustizia.it/articolo/un-ulteriore-passo-verso-una-nuova-giurisprudenza-disciplinare_07-03-2016.php
- Giuliani A., Picardi N., 1978: *La responsabilità del giudice dallo Stato liberale allo Stato fascista*, in "Il Foro Italiano", parte V, coll. 213-242
- Grossi D., 1992: *Termine (dir. proc. civ.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, Milano, Giuffrè, pp. 234-251
- Guarnieri C., 1997: *Magistratura e sistema politico nella storia d'Italia*, in R. Romanelli (ed.), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, pp. 241-271
- Guarnieri C., 1998: *La Corte di cassazione*, in L. Violante (ed.), *Storia d'Italia. Annali*, 14. *Legge Diritto Giustizia*, Torino, Einaudi, pp. 791-817
- Gustapane A., 1999: *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura nel sistema costituzionale. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano, Giuffrè
- Locatelli F., 2020: *Il giudice virtuoso. Alla ricerca dell'efficienza del processo civile*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
- Maranini G. (ed.), 1962: *Magistrati o funzionari? Atti del Symposium Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura*, Milano, Ediz. di Comunità
- Maranini G., 1967: *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, Vallecchi
- Marovelli P., 1967: *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffrè
- Masoni R., 2006: *La ragionevole durata del giusto processo nell'applicazione giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè
- Mele V., 1987: *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, Milano, Giuffrè
- Meniconi A., 2012: *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino
- Miccoli G., 2013: *Dal governo dell'organizzazione statica al governo dell'organizzazione dinamica. Dalla disciplina sul sistema tabellare a quella sui programmi di gestione*, in M. Sciacca, L. Verzelloni, G. Miccoli (eds.), *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Roma, Aracne, pp. 151-192
- Modena M., 2019: *Giustizia civile. Le ragioni di una crisi*, Roma, Aracne
- Modena M., 2021: *La revisione delle piante organiche della magistratura: ancora un'occasione mancata*, in "Giustizia insieme", 4 agosto,

mancata-di-marco-modena

- Morabito P., 2020: *Valutazioni di professionalità e standard medi di rendimento: La misurazione del lavoro dei magistrati e della organizzazione degli uffici*, in “Giustizia insieme”, 13 giugno, <https://www.giustiziainsieme.it/it/ordinamento-giudiziario/1157-valutazioni-di-professionalita-e-standard-medi-di-rendimento-la-misurazione-del-lavoro-dei-magistrati-e-della-organizzazione-degli-uffici?hitcount=0>
- Neppi Modona, G., 1973: *La magistratura e il fascismo*, in G. Quazza (ed.), *Fascismo e società italiana*, Torino, Einaudi, pp. 127-181
- Papa E.R., 1973: *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1861-1913)*, Padova, Marsilio
- Patrono A., 2013: *La giurisprudenza disciplinare in materia di ritardo e organizzazione degli uffici*, Relazione al Convegno ANM, *La responsabilità disciplinare. Quale Giudice, quale Giustizia*, in https://www.associazionemagistrati.it/doc/1364/responsabilita_disciplinare16mag13.htm
- Pedace F., 1957: *Ordinamento giudiziario*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XII, Torino, UTET, pp. 16-41
- Piana D., Vauchez A., 2012: *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, Il Mulino
- Preti D., 1977: *La regolamentazione delle controversie “individuali” di lavoro in regime fascista*, in “Studi Storici”, a. 18, n. 2, pp. 125-169
- Redenti E., 1959: *Atti processuali civili*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, pp. 105-140
- Rossi N., 2001: *Il potere disciplinare*, in S. Mazzamuto (ed.), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino, Giappichelli, pp. 69-101
- Russo R., 2013: *Gli illeciti disciplinari dei magistrati: prevenire per non punire*, in <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/saggi/458/Russo.pdf>
- Salvato L., 2021: *Due interrogativi sulla relazione tra etica, deontologia professionale e responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari*, in “Giustizia insieme”, 19 gennaio, <https://www.giustiziainsieme.it/it/giurisprudenza-disciplinare/1504-due-interrogativi-sulla-relazione-tra-etica-deontologia-professionale-e-responsabilita-disciplinare-dei-magistrati-ordinari>
- Salvi G., 2010: *L'iniziativa disciplinare: dati e valutazioni*, in “Questione giustizia”, fasc. 5, pp. 69-92
- Sanna C., 2008: *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici italiani ed europei*, Milano, Giuffrè
- Santosuosso F., 1958: *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Principi e precedenti*, Milano, Giuffrè

- Santosuosso A., Colao F., 1986: *Politici e amnistia. Tecniche di rinuncia alla pena per i reati politici dall'unità ad oggi*, Verona, Giorgio Bertani Editore
- Saraceno P. (ed.), 1988: *I magistrati italiani dall'Unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Roma, Carucci
- Scarpa A., 2021: *L'attuazione dell'Ufficio per il processo (di Cassazione): panacea o utopia?*, in "Giustizia insieme", 15 luglio, <https://www.giustiziainsieme.it/organizzazione-della-giustizia/1862-l-attuazione-dell-ufficio-per-il-processo-di-cassazione-panacea-o-utopia-di-antonio-scarpa>
- Serrao d'Aquino P., 2020: *Le valutazioni di professionalità dei magistrati. Parte Prima: inquadramento storico ed eurounitario. La valutazione d'idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie*, in "Giustizia insieme", 22 settembre, <https://www.giustiziainsieme.it/ordinamento-giudiziario/1240-le-valutazioni-di-professionalita-dei-magistrati-parte-prima-inquadramento-storico-ed-eurounitario-la-valutazioni-d-idoneita-all-esercizio-delle-funzioni-giudiziarie?hitcount=0>
- Serrao d'Aquino P., 2020: *Le valutazioni di professionalità dei magistrati. Parte seconda. I nodi problematici: le fonti di conoscenza, il rapporto con il disciplinare, gli sfasamenti temporali, le modalità espressive*, in "Giustizia insieme", 23 settembre, <https://www.giustiziainsieme.it/en/ordinamento-giudiziario/1241-le-valutazioni-di-professionalita-dei-magistrati-parte-seconda-i-nodi-problematici-le-fonti-di-conoscenza-il-rapporto-con-il-disciplinare-gli-sfasamenti-temporali-le-modalita-espressive>
- Sorrentino F., De Nardi S., 2009: *L'illecito disciplinare del ritardo nel compimento degli atti d'ufficio*, Roma, Aracne
- Storti C., «Un mezzo artificiosissimo di governo per ottenere con inganno e con vie coperte ciò che apertamente non si potrebbe ordinare». *Le circolari dei ministri di giustizia sul processo penale tra unificazione e fascismo*, in F. Colao, L. Lacchè, C. Storti, C. Valsecchi (eds.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane. Le circolari ministeriali, il potere regolamentare e la politica del diritto in Italia tra Otto e Novecento*, Macerata, eum, pp. 577-627
- Tarzia G., Dittrich L. (ed.), 2015: *Manuale del processo del lavoro*, Milano, Giuffrè
- Toscano, A. L.M., 2020: *Il controllo sui magistrati*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
- Vinciguerra S., 1967: *Fascismo (sanzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, pp. 902-926
- Volpe G., 1974: *Diritti, doveri e responsabilità dei magistrati*, in A. Pizzorusso (ed.), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Il Mulino, pp. 406-451
- Zagrebelsky G., 1975: *La responsabilità disciplinare dei magistrati: alcuni aspetti generali*, in "Rivista di diritto processuale", XXX, pp. 416-453
- Zagrebelsky V., 1998: *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in L.

Violante (ed.), *Storia d'Italia. Annali*, 14. *Legge Diritto Giustizia*, Torino, Einaudi, pp. 711-790

Zanon N., 2004: *La responsabilità dei giudici*, in www.rivistaaic.it (Materiali/Atti di Convegni/ Associazione Italiana Costituzionalisti, Convegno annuale 2004, Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale, Relazioni)