

**CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
FORMAZIONE DECENTRATA**

**Incontro di studio sul tema
LE NUOVE FRONTIERE DELLA RESPONSABILITA' DEL MAGISTRATO:
RESPONSABILITA' CIVILE, CONTABILE E DISCIPLINARE
DA VIOLAZIONE DELLA LEGGE PINTO
Milano 12 dicembre 2013**

**La responsabilità disciplinare
per ritardi nella gestione del processo**

**Relatore:
dott. Mario Fresa
sostituto Procuratore generale
presso la Corte di cassazione**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I ritardi nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni (lett. *q* d.lgs. 109/2006). - 3. Il ritardo non reiterato nell'adempimento delle funzioni (lett. *g o a* d.lgs. 109/2006) ed il ritardo nella fissazione delle udienze (lett. *g* d.lgs. 109/2006 e art. 81 bis disp. att. c.p.c.). - 4. I doveri specifici a carico dei titolari di incarichi direttivi o semidirettivi e le relative omissioni (lett. *dd* d.lgs. 109/2006).

1. Premessa

Come già evidenziato dagli illustri relatori che mi hanno preceduto la c.d. **legge Pinto** (legge 24 marzo 2001 n. 89 e successive modifiche) considera rispettato il **termine ragionevole di durata del processo** se esso *“non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità”* (art. 2 bis). La stessa disposizione di legge considera iniziato il processo, ai fini del computo della durata, *“con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione”*. Inoltre, *“considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni”*. Infine, considera iniziato il processo penale *“con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari”*.

Ai sensi del comma 2-ter *“considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni”* e, ai sensi dell'art. 2-quater, ai fini del computo, prevede che non si tenga conto del *“tempo in cui il processo è sospeso e di quello intercorso tra il giorno in cui inizia a decorrere il termine per proporre l'impugnazione e la proposizione della stessa”*.

Per quel che riguarda l'eventuale responsabilità disciplinare del magistrato ordinario, la stessa legge, all'**art. 5, quarto comma** - nel testo originario entrato in vigore nel sistema abrogato di cui all'art. 18 r.d.lgs. n. 511 del 1946, come in quello attuale, modificato dal decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012 n. 134 - prevede che *“il decreto che accoglie la domanda è altresì comunicato (...) ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento”*.

Si tratta di una norma rivelatasi di scarsa applicazione pratica per i profili delle sanzioni disciplinari, sia nel sistema disciplinare abrogato, ove l'azione disciplinare del Procuratore generale della Corte di cassazione era facoltativa, sia nel sistema disciplinare vigente, che prevede illeciti tipizzati, non coincidenti *tout court* con la violazione della c.d. legge Pinto.

Pur tuttavia, essa è sintomatica del fatto che la legge in esame richiede anche una metodologia di verifica di eventuali condotte negligenti di singoli magistrati, causative di irragionevoli ritardi processuali, suscettibili di dare origine a procedimenti disciplinari.

In effetti, dall'intervento del Procuratore generale della Corte di cassazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013¹ è emerso l'incremento del numero di decreti che sono pervenuti alla Procura generale (si è passati dagli 8913 del 2010 ai 10629 del 2011, con un aumento superiore al 17%). Al fine di razionalizzare il lavoro in questo settore, si è così deciso di elaborare un modulo unico, consistente in una richiesta di informazioni *standard* basata su dati oggettivi e sintomatici dai quali si renda agevole trarre elementi di valutazione ai fini disciplinari. Questo ha consentito di trasmettere al competente settore pre-disciplinare, nell'anno 2011, non poche istruttorie di procedimenti con magistrati segnalati ai sensi della legge Pinto a titolo di probabile condotta negligente.

¹ L'intervento del Procuratore generale del 25 gennaio 2013 all'inaugurazione dell'Anno giudiziario è consultabile in www.cortedicassazione.it.

Le informazioni richieste permettono, peraltro, di individuare, in via induttiva, le principali cause dei ritardi processuali, verificando nel concreto quali siano i più ricorrenti fattori di crisi del sistema.

Per quel che in questa sede rileva, le **conseguenze della violazione della c.d. legge Pinto in materia disciplinare**, si riflettono, in via esclusiva, nelle norme che disciplinano l'attività del magistrato nell'esercizio delle funzioni.

In particolare, esse rilevano, anzitutto, in quanto espressione della violazione dei fondamentali doveri di diligenza e laboriosità di cui all'art. 1 del d.lgs. 109 del 2006 e, conseguentemente, in quanto violino le disposizioni di cui all'art. 2, primo comma, del medesimo d.lgs. n. 109, non soltanto nelle ipotesi più frequenti previste dalla lett. q), ma anche nelle ipotesi, che pure si esamineranno in questa sede, della lett. g), della lett. a) e della lett. dd), nonché degli artt. 81, 82 e 115 disp. att. c.p.c. sui termini relativi all'intervallo fra udienze e sull'obbligo di rinvio a "*udienza immediatamente successiva*" e dell'art. 81 bis disp. att. c.p.c., così come modificato a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 ter del decreto legge 13 agosto 2011 ("*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo Sviluppo*"), convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148, il quale stabilisce che "*può costituire illecito disciplinare*" il mancato rispetto dei termini fissati nel calendario del processo.

Con una precisazione che, a mio parere, si rende opportuna in tema di interpretazione delle suindicate norme secondo i parametri dell'art. 111, secondo comma, Cost. e dell'art. 6, terzo comma, Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo. "*La nostra Costituzione, all'art. 111, vede il processo come espressione di una funzione dello Stato. La Convenzione europea, invece, vede il processo - il giusto processo - come diritto dell'uomo: diritto fondamentale ed inviolabile. E' una prospettiva straordinaria, segno della civiltà dei popoli*".²

La nuova visione euro unitaria del diritto, che dà maggior peso ai principi della correttezza processuale e dell'uniforme applicazione della legge,³ ha determinato una evoluzione che riguarda anche la figura e le funzioni del magistrato italiano, teso oggi ad assicurare non soltanto l'osservanza e l'interpretazione della legge in generale ma, nei casi concreti, la sua corretta applicazione, onde rimuovere o limitare quelle situazioni che determinano una situazione, grave, di disuguaglianza ed una violazione evidente dei principi di prevedibilità e di certezza del diritto, in una nuova prospettiva, che travalica le frontiere degli Stati.⁴

² ESPOSITO, *Intervento del Procuratore generale della Corte di cassazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009* (del 29 gennaio 2009) in *Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa* (www.europeanrights.eu), 2010, Newletters n.19; cfr. anche PATRONE, *Il PM in Europa secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo* in *Osservatorio...*, op. cit., 2010, Newletters n.19.

³ Valori già prospettati anni addietro da FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari, 1989, 889; v. anche, più recentemente, SENESE, *La risposta dei giudici italiani al conflitto tra gli ordinamenti*, Napoli, 2008, 50 ss.; in tema di ragionevole durata del processo, cfr. tra le più recenti pronunce, CEDU, 24 aprile 2012, seconda sezione, Mezzapesa e Plati c. Italia, in relazione alla durata complessiva del processo, non inferiore ai quattordici anni; CEDU, sez. seconda, 2 marzo 2010, Lefevre c. Italia, in relazione alla durata del processo in primo grado, protrattosi per più di cinque anni e nove mesi; CEDU, seconda sezione, 18 dicembre 2007; Aragosa c. Italia, in relazione alla durata del processo in primo grado, protrattosi per più di quattro anni e cinque mesi; CEDU, Grande camera, Cocchiarella c. Italia, 29 marzo 2006, in relazione ad un processo iniziato nel 1994 e ancora pendente in appello, dopo dodici anni dal suo inizio.

⁴ Cfr. sul punto PATRONE, "*La dimensione costituzionale del diritto penale dell'UE dopo il Trattato di Lisbona*", in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 7. Tra le più recenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, espressive delle nuove frontiere transazionali del diritto cfr. in particolare: CEDU, 4 giugno 2013, Case of Kostecki e Case of Hanu, entrambe in tema di diritti della difesa nel processo penale; CEDU, 11 maggio 2012, Sud Fondi e altri, in tema di danno conseguente a confisca di fondi (il noto caso di Punta Perotti); CEDU, 3 aprile 2012, Sessa, in materia di libertà religiosa; CEDU, 27 marzo 2012, Mannai, in materia di espulsione di stranieri; CEDU, 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri, in tema di respingimenti di stranieri; CEDU, 14 febbraio 2012, Arras ed altri, in tema di retroattività delle leggi di

Prima di passare all'esame specifico delle menzionate fattispecie ed all'esame dei più importanti arresti giurisprudenziali in materia, credo sia utile far conoscere le statistiche della Sezione disciplinare dal settembre 2010 (momento di insediamento del Consiglio superiore della magistratura 2010/2014) al 31 ottobre 2013.

Risulta in generale che in tre anni e due mesi sono stati definiti 444 procedimenti di cui 155 con sentenze di condanna (circa 50 l'anno), 114 sentenze di assoluzione, 25 sentenze di non luogo a procedere, 152 ordinanze di non luogo a procedere. Se si sommano le sentenze di condanna e le cessazioni dall'ordine giudiziario si arriva ad una somma complessiva di 224 casi, una media di circa 70 l'anno.

A fronte di questi dati generali risulta in particolare che in tre anni e due mesi ci sono state **78 sentenze di condanna per ritardi** (oltre cessazioni dall'ordine giudiziario) e che le condanne hanno riguardato:

- **in un solo caso ritardi inferiori all'anno** ma relativi ad una percentuale del 74% sul numero totale di sentenze depositate all'anno (circa 60 sentenze l'anno in un triennio);

- in 23 casi ritardi con punte superiori all'anno (in 17 casi i ritardi complessivi andavano da 100 provvedimenti fino a punte di molte centinaia, in 5 casi i ritardi complessivi erano di oltre 50 provvedimenti ed in un caso un ritardo che ha comportato la scarcerazione dell'imputato);

- in 21 casi ritardi con punte superiori ai 2 anni (in 20 casi i ritardi complessivi andavano da 100 provvedimenti fino a punte di molte centinaia; in 1 caso vi è stata la scarcerazione dell'imputato);

- in 16 casi ritardi con punte superiori ai 3 anni (in 11 casi i ritardi complessivi andavano da 100 provvedimenti fino a punte di molte centinaia, in 3 casi i ritardi complessivi erano fino a 50 provvedimenti ed in un caso vi è stata la scarcerazione dell'imputato);

- in 5 casi ritardi con punte superiori ai 4 anni;

- in 5 casi ritardi con punte superiori ai 5 anni;

- in 7 casi condanne per ritardi con punte superiori ai 6 anni.

Come si vede, **le condanne riguardano pressoché esclusivamente casi di ritardi superiori all'anno e, sovente, superiori ai due o più anni.**

Non va dimenticato, in questo quadro, la imponente **opera di "filtro"** delle innumerevoli notizie di illecito disciplinare e, in particolare, di illecito per ritardi, che compie da tempo la Procura generale della Corte di cassazione, già nella **fase c.d. pre-disciplinare** - che è fase amministrativa e non giurisdizionale - proprio al fine di stabilire se sussistano o meno le condizioni per esercitare l'azione disciplinare. Per quanto riguarda i ritardi nel deposito delle sentenze, l'orientamento del tutto prevalente oggi tiene conto delle statistiche di condanna suindicate e tende ad archiviare le ipotesi di ritardi infrannuali, salvo che essi rappresentino una percentuale rilevante rispetto ai procedimenti complessivamente depositati nel corrispondente arco temporale, specialmente quando il magistrato risulti aver depositato nello stesso arco temporale un numero notevole di sentenze.

Il filtro operato in questa sede si è rivelato efficacissimo. Nel corso del 2012 le richieste di archiviazione - che come noto non vengono comunicate se non al Ministro della giustizia - hanno riguardato ben il **91,5%** delle notizie di illecito. Solo per il restante 8,5% è stata quindi esercitata l'azione disciplinare. Negli anni passati, le archiviazioni hanno sempre costituito oltre il 90% delle notizie di illecito pervenute.

Si assiste a **decreti di archiviazione** che sono, sovente, provvedimenti assai **articolati**, in fatto e in diritto. A volte essi sono articolati come e quanto una sentenza della sezione disciplinare, e ciò è fatto non solo al fine di evitare ingolfamenti processuali e procedimenti lunghi e direi inutili, nella

interpretazione autentica; CEDU, 7 febbraio 2012, Cara Damiani, in materia di condizioni di detenzione; CEDU, 10 gennaio 2012, in materia di danni ambientali e alla salute dei cittadini (c.d. emergenza rifiuti).

prospettiva assolutoria, ma anche allo scopo di evitare, quando è possibile, al magistrato oggetto di esposti o denunce, anche l'onta della semplice pendenza del procedimento disciplinare che, come noto, è già di per sé stesso pregiudizievole per la carriera magistratuale, se non altro per i ritardi nella valutazione di professionalità, per eventuali conferimenti di uffici direttivi o semidirettivi, per le limitazioni in tema di incarichi extragiudiziari, ecc.

Nelle archiviazioni si ricorre sovente anche a motivazioni finalizzate ad evidenziare l'irrelevanza del fatto ex art. **3 bis**, pur in presenza di fattispecie disciplinare integrata per gli aspetti oggettivi e soggettivi. A volte esse vengono **trasmesse al C.S.M.** affinché l'organo se ne occupi ai diversi fini delle valutazioni di professionalità.

Conseguentemente, le **azioni disciplinari per ritardi**, anche infrannuali, sono **prevalentemente esercitate dal Ministro**, a seguito delle ispezioni ministeriali (nello scorso anno, nella misura del 21% del totale del numero dei procedimenti sopravvenuti, soprattutto, per ritardi).

Anche rispetto alla **fase delle indagini successive all'esercizio dell'azione disciplinare**, in ogni caso, si è rivelata **efficace l'opera di filtro della Procura generale**, spesso agevolata in questa fase dalle memorie difensive. Invero, sempre nel 2012, a fronte di 112 procedimenti definiti, vi sono state **66 richieste di rinvio a giudizio, 40 richieste di non luogo a procedere** (soprattutto in materia di ritardi) e **6 provvedimenti di riunione** ad altro procedimento.

2. I ritardi nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni (lett. q d.lgs. 109/2006).

L'art. 2, primo comma, lett. q) prevede l'illecito consistente nel ***reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni*** e presume che sia ***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.***

Il **termine di adempimento** del dovere del magistrato (sia giudice che pubblico ministero, nell'ambito delle rispettive attribuzioni) di emissione dei provvedimenti o di deposito delle relative motivazioni è **fissato, di regola, da specifiche disposizioni di legge.**

Nel **settore civile**, l'art. 275 c.p.c. assegna al collegio, per la pronuncia della sentenza, termine di sessanta giorni dalla scadenza del termine di deposito delle memorie di replica che le parti hanno facoltà di trasmettere ai sensi dell'art. 190 dello stesso codice; l'art. 281 *quinquies* c.p.c. assegna al giudice monocratico, nei casi di trattazione scritta o mista della causa civile, termine di trenta giorni per il deposito della sentenza della scadenza del termine per il deposito della memoria di replica; nei casi in cui il giudice civile, nella fase di trattazione della causa, riserva la pronuncia sulle richieste delle parti, il termine entro il quale deve sciogliere la riserva è di cinque giorni (art. 186 c.p.c.); nel procedimento di ingiunzione, la decisione deve intervenire entro trenta giorni dal deposito del ricorso (art. 641 c.p.c.).

Il termine per il deposito della sentenza civile della Corte di appello è pure di sessanta giorni dalla scadenza del termine per il deposito delle memorie di replica (art. 352 c.p.c.); nessun termine è stabilito per il deposito della sentenza della Corte di cassazione, per la quale si ritiene applicabile per analogia il termine fissato per le sentenze della Corte di appello.⁵

Nel **settore del lavoro** e della previdenza e, comunque, nelle materie soggette al rito del lavoro (ad esempio, locazioni urbane, affitto di azienda) il termine è di quindici giorni dalla lettura del dispositivo in udienza, termine prorogabile dal giudice in casi di particolare complessità (artt. 430 e 429 c.p.c.). In grado di appello il termine è ugualmente di quindici giorni dalla lettura del dispositivo in udienza (artt. 438 e 430 c.p.c.).

⁵ Cfr. FANTACCHIOTTI, *Profili sostanziali: le infrazioni disciplinari e le relative sanzioni*, in *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*, AAVV, a cura di TENORE, Milano, 2010, 210.

In sede di **opposizione ad ordinanze ingiunzioni** (legge n. 689 del 1981) il termine è di trenta giorni (art. 22 bis), mentre in grado di appello è di sessanta giorni (art. 23).

In materia **fallimentare**, in sede di impugnazione del decreto di esecutività dello stato passivo, il termine è di sessanta giorni (art. 99, undicesimo comma, L.F.); avverso il decreto di omologazione del concordato preventivo la decisione deve intervenire entro sei mesi (prorogabili una sola volta per sessanta giorni) dalla presentazione del ricorso per l'ammissione alla procedura (artt. 161, 181 L.F.); avverso la dichiarazione di insolvenza delle grandi imprese il termine per la decisione è di quindici giorni dalla comunicazione del decreto del Ministro delle attività produttive che ammette alla procedura di amministrazione straordinaria (art. 4, primo comma, del decreto legge n. 347 del 2003, convertito in legge 39 del 2004). In tema di controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, bancaria e creditizia il termine è di trenta giorni dalla discussione orale (art. 16, quinto comma, del d.lgs. n. 5 del 2003).

In materia di provvedimenti sulla **protezione dei dati personali** il termine è di trenta giorni dalla lettura del dispositivo in udienza (art. 152, decimo comma, del d.lgs. n. 196 del 2003). In tema di **equa riparazione** per durata non ragionevole del processo, la decisione deve intervenire entro quattro mesi dal deposito del ricorso (art. 3, sesto comma, legge n. 89 del 2001).

Nel **settore penale**, il termine per il deposito della sentenza, ove non sia stata pronunciata sentenza con motivazione contestuale, è di quindici giorni (art. 544 c.p.p.) a meno che non si tratti di motivazione complessa per la quale il giudice abbia stabilito un termine diverso, che non può essere comunque superiore ai novanta giorni. Per i provvedimenti emessi in sede di udienza preliminare, ove non sia possibile la redazione immediata, il termine per il deposito è di trenta giorni (art. 424 c.p.p.). Per gli altri provvedimenti del giudice il termine per il deposito in cancelleria è di cinque giorni dalla deliberazione (art. 128 c.p.p.).

Nessun termine è esplicitamente previsto per il deposito delle sentenze di appello, ma si applica, per analogia, il termine previsto per le sentenze di primo grado. La motivazione delle sentenze emesse dalla Corte di cassazione deve essere depositata entro trenta giorni dalla deliberazione (art. 617 c.p.p.).

Termini vari sono previsti anche per le **attività del pubblico ministero** che, ad esempio, è tenuto, salvo quanto previsto nell'art. 415 bis c.p.p., a chiedere il rinvio a giudizio entro sei mesi dalla data in cui il nome della persona alla quale è attribuito il reato è iscritto nel registro delle notizie di reato; il termine è di un anno se si procede per taluno dei delitti indicati nell'art. 407, secondo comma, lett. a) c.p.p. (art. 405, secondo comma c.p.p.). Il termine è prorogabile, su autorizzazione del giudice per un tempo non superiore a sei mesi e, in taluni specifici casi, la proroga non può essere concessa più di una volta (art. 406 c.p.p.). La durata massima delle indagini preliminari non può essere in ogni caso superiore a diciotto mesi e, per taluni reati specifici, a due anni (art. 407 c.p.p.). Entro gli stessi termini deve essere richiesta l'archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408 c.p.p.).

Sul tema la Sezione disciplinare ha affermato che *“posto che il ritardo del magistrato del pubblico ministero nella definizione dei procedimenti penali, una volta scaduti i termini per le indagini, si traduce in una condotta a carattere omissivo collegata al permanere del dovere di provvedere all'adempimento omesso, e, dunque, cessa soltanto per il sopravvenire, in alternativa, del contegno attivo dello stesso magistrato, consistente nella definizione dei procedimenti, ovvero della contestazione dell'infrazione in sede disciplinare, in questa seconda ipotesi, siccome la formalizzazione dell'addebito non elimina il dovere di adempiere al compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, insorge, con decorrenza dalla data considerata nel precedente atto di incolpazione, una nuova condotta omissiva, che costituisce fatto diverso da quello esaurito a tale data”* e che *“qualora il magistrato sia responsabile dell'illecito disciplinare determinato da reiterato, grave ed ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, perché, ripetutamente negli anni, ometta di definire un numero elevatissimo di procedimenti penali dopo che siano da molto tempo scaduti i termini per le indagini preliminari, e dia invece **priorità** ad altri procedimenti oggettivamente più complessi, il successivo adempimento,*

nelle more del procedimento disciplinare, del dovere di provvedere in ordine a tutti i procedimenti in contestazione rende adeguata l'irrogazione della sanzione della censura, essendo la stessa quella minima prevista dalla legge".⁶

Nel **settore disciplinare**, il termine per il deposito della sentenza è di trenta giorni (art. 19, secondo comma, d.lgs. n. 109 del 2006). E' applicabile al procedimento disciplinare, in quanto non incompatibile, la norma del rito penale che consente al giudice di stabilire un termine diverso, non superiore ai novanta giorni. Il ritardo nel deposito della sentenza disciplinare può essere fonte di responsabilità disciplinare per il magistrato ordinario estensore (non certo per il componente laico estensore).

Va da sé che tutti i termini di legge previsti per il compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni devono porsi in relazione ai **principi sul giusto e rapido processo** sanciti dalla **Costituzione** (art. 111, secondo comma) e dalla **Convenzione europea** dei diritti dell'uomo (art. 6, terzo comma).

Il ritardo nel deposito di provvedimenti giurisdizionali si traduce dunque in una **condotta a carattere omissivo collegata al permanere del dovere di provvedere all'adempimento omesso** e cessa per il sopravvenire, in alternativa, del contegno attivo dello stesso magistrato, consistente nella redazione e deposito dei provvedimenti riservati, ovvero della contestazione della infrazione in sede disciplinare. Nella seconda ipotesi, poiché la formalizzazione dell'addebito non elimina il dovere di depositare il provvedimento, insorge (con decorrenza dalla data considerata nell'atto di incolpazione, ovvero, in ipotesi di incolpazione suppletiva formulata in dibattimento, sulla quale l'incolpato accetti il contraddittorio, dalla data della sentenza resa nella medesima udienza) una nuova condotta omissiva, che costituisce fatto diverso da quello a tale data esaurito. Ne consegue che il procedimento instaurato in relazione a questo nuovo fatto e l'eventuale nuova sanzione non comportano la violazione del divieto di reiterazione di procedimenti e di sanzioni (*ne bis in idem*).⁷

Sul punto, il giudice disciplinare è costante nel ritenere che si tratti di una sorta di **infrazione permanente**.⁸

La Corte di cassazione ha affermato che, ove il magistrato sia stato ritenuto responsabile, con sentenza passata in giudicato, dell'illecito in esame, avendo posto in essere, in un determinato arco di tempo, la condotta di reiterato, grave ed ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, è preclusa - in ragione del principio del *ne bis in idem* - la possibilità

⁶ CSM, sez. disc., 20 novembre 2009 n. 165, confermata da Cass., sez. un., 5 agosto 2010 n. 18210 (in senso analogo CSM, sez. disc., 18 maggio 2009 n. 66). Tale comportamento - secondo il giudice disciplinare - da un lato, implica una scelta di trattazione degli affari improntata non a criteri oggettivi e predeterminati, bensì assunta, tra l'altro, in violazione del criterio cronologico, il cui rispetto permette di evitare l'accumulo di ritardi di eccessiva ed irragionevole durata, contrastanti con i parametri fissati nella Costituzione italiana, come nella Convenzione europea per i diritti dell'uomo, e, quindi, la discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale, nonché, dall'altro, per la sua valenza di diniego di giustizia lungamente protratto, incide negativamente tanto sull'interesse delle parti, quanto sull'interesse pubblico al controllo dell'operato del pubblico ministero da parte del giudice.

⁷ **Cass., sez. un., 5 marzo 2009 n. 5283** in fattispecie di rigetto del ricorso avverso ordinanza di sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio relativa a magistrato il quale, incolpato per il ritardo nel deposito di provvedimenti civili fino a dieci anni e di provvedimenti penali fino a cinque anni, dopo essere stato condannato alla censura, aveva, nonostante nuovi solleciti provenienti dal dirigente del suo ufficio, perpetuato i ritardi in relazione a quegli stessi provvedimenti di cui già aveva tardato il deposito. Cfr., nel sistema disciplinare abrogato, anche Cass., sez. un., 18 giugno 2010 n. 14695 secondo cui la contestazione dell'addebito di ritardo nel deposito di provvedimenti giudiziari segna l'insorgere di una nuova condotta omissiva disciplinarmente rilevante, che costituisce fatto diverso rispetto al quale l'instaurazione di un procedimento e l'eventuale irrogazione di altra sanzione non sono preclusi.

⁸ *Ex plurimis*, CSM, sez. disc., 8 febbraio 2011 n. 39, che però ha inquadrato nell'illecito di cui alla lett. a) del d.lgs. n. 109 del 2006, per mancanza del requisito della reiterazione, il ritardo di una sola sentenza, dopo plurime condanne per violazione della fattispecie tipica in esame.

dell'esercizio dell'azione disciplinare per il medesimo illecito con riferimento ad un ulteriore ritardo ricadente nel medesimo arco di tempo.⁹

La Sezione disciplinare si è ormai attestata su questi principi ed ha precisato che vi è la preclusione del giudicato solo quando il precedente giudizio abbia avuto ad oggetto ritardi rilevati nel medesimo arco temporale e nel medesimo contesto funzionale cui si riferisca una nuova incolpazione, elevata a carico dello stesso magistrato per ulteriori episodi di ritardo riconducibili all'unitario illecito oggetto del precedente giudizio. Non vi è preclusione da giudicato, invece, quando le nuove contestazioni attengano ad un arco temporale successivo a quello oggetto della precedente contestazione.¹⁰

Recentemente, la Corte di legittimità ha precisato che la circostanza che un segmento di una condotta protrattasi nel tempo sia stato ritenuto inidoneo a giustificare l'esercizio dell'azione disciplinare non comporta che di quel ritardo, ove si protragga nel tempo, non possa più tenersi conto ai fini della configurazione della fattispecie di cui all'art. 2, primo comma, lett. q), del d.lgs. n. 109 del 2006. Ne deriva che il provvedimento di **archiviazione**, ove riferito ad una condotta consistente nel ritardato deposito dei provvedimenti, preclude l'esercizio dell'azione disciplinare in un momento successivo solo nel caso in cui la permanenza dell'illecito venga meno prima dell'adozione del provvedimento di archiviazione. In tutti gli altri casi in cui permanga, pur dopo il provvedimento di archiviazione, il ritardo nel deposito di provvedimenti già considerati in sede predisciplinare senza che sia stato ritenuto di dar corso all'esercizio della relativa azione, deve ritenersi che la condotta mantenga la sua unitarietà e che non si possa individuare una cesura nella condotta rilevante per effetto dell'archiviazione, come se dal momento dell'adozione di questo provvedimento potesse iniziare a decorrere un nuovo termine per il deposito dei provvedimenti.¹¹

L'art. 12, primo comma, lett. g) del d.lgs. 109 del 2006 stabilisce che per il reiterato o (*rectius*: "e")¹² grave ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni si applica una **sanzione non inferiore alla censura**. Il relativo accertamento svolto dalla Sezione disciplinare ha natura valutativa e si sottrae al sindacato in sede di giudizio di legittimità ove la relativa motivazione non risulti incongrua o del tutto carente.¹³

La circostanza che il ritardo nel deposito di provvedimenti possa essere dipeso dalla gravosità e varietà dei compiti affidati al magistrato, o dal suo stato di salute, o da carenze organizzative dell'ufficio, o da altre cause che possano giustificarlo, viene in rilievo ai fini della qualificazione del comportamento come illecito, ma non incide sulla sanzione minima della "*censura*" quante volte il ritardo, apparendo, ad un tempo, reiterato, grave e ingiustificato, integri la fattispecie tipica.¹⁴

Più volte la Sezione disciplinare ha affermato¹⁵ che vi è qualcosa di burocratico nella irrogazione della sanzione della censura (e non di quella minore in assoluto dell'ammonimento, non più applicabile alle violazioni in esame) ad un magistrato che risulti apprezzato nell'ambiente lavorativo e nei precedenti, spiegati nell'abrogato sistema disciplinare, il giudice disciplinare ha sempre dimostrato

⁹ Cass., sez. un., 27 febbraio 2012 nn. 2927 e 2928.

¹⁰ CSM, sez. disc., 11 gennaio 2013 n. 22.

¹¹ Cass., sez. un., 25 gennaio 2013 n. 1769.

¹² Cfr. Cass., sez. un., 14 aprile 2011 n. 8488, che ha motivato approfonditamente sulle ragioni per le quali deve negarsi che la congiuntiva "e" possa leggersi "o".

¹³ Cass., sez. un., 24 marzo 2010 n. 7000 in fattispecie, invero, dove il giudice disciplinare aveva inevitabilmente sanzionato ritardi nel deposito di sentenze civili con punte massime di più di mille giorni e numerosi ritardi erano compresi tra i 300 e i mille giorni distribuiti tra il 2004 e il settembre del 2008 (v. CSM, sez. disc., 3 luglio 2009 n. 109).

¹⁴ Cass., sez. un., 16 luglio 2009 n. 16557.

¹⁵ CSM, sez. disc., 9 novembre 2009 n. 146; nello stesso senso CSM, sez. disc., 5 giugno 2009 n. 78 e altre.

di agire e di sentire all'unisono con l'ambiente ed il foro locale, non inasprando il giudizio al cospetto di una mancanza dal significato comunque parziale. Ora però la legge vieta quel che in taluni casi avrebbe potuto essere considerato opportuno, e cioè l'irrogazione della sanzione minima dell'ammonimento, in considerazione - ad esempio - del completo esaurimento dell'arretrato, della stima che ancora il magistrato può vantare nel suo ambiente giudiziario, del corretto comportamento processuale e della funzione anche rieducativa propria del processo disciplinare.

Nessun dubbio si pone la giurisprudenza disciplinare in ordine all'**applicabilità dell'art. 3 bis** (irrilevanza disciplinare del fatto) anche ai ritardi nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni.¹⁶

In via astratta la violazione del dovere di diligenza può integrare anche la fattispecie prevista dalla **lett. a)** quando il **comportamento ritardatario del magistrato arrechi ingiusto danno o indebito arricchimento ad una delle parti**. In questi casi, nei primi anni di applicazione del d.lgs. n. 109/2006 la Procura generale della Corte di cassazione contestava spesso, nel **caso di ritardi** nell'adempimento dei doveri funzionali, la violazione tanto dell'illecito di cui alla lett. q), quanto dell'illecito di cui alla lett. a), ove i ritardi, per la loro particolare gravità, avessero violato i diritti fondamentali delle parti, soprattutto ad ottenere un processo rapido e giusto ai sensi dell'art. 111 Cost., esponendo peraltro lo Stato italiano alla possibilità di essere censurato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione del principio della durata ragionevole del procedimento (art. 6 C.E.D.U.), compromettendo la credibilità personale, il prestigio ed il decoro suoi personali ed il prestigio dell'istituzione giudiziaria.

La Sezione disciplinare in questi casi non ha mai ritenuto di poter configurare entrambi gli illeciti in quanto la disposizione di cui alla **lett. q) deve ritenersi speciale** rispetto alla previsione di cui alla lett. a). Si è ad esempio ritenuto che non configura l'illecito di cui alla lett. a) la condotta del magistrato che depositi fuori termine numerose sentenze ed ordinanze, in alcuni casi per un'entità temporale estremamente significativa, in quanto, rispetto alla previsione di cui alla lett. a), è specifica e prevalente la previsione dell'art. 2, primo comma, lett. q) dello stesso decreto, che sanziona come illecito il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, né il verificarsi di un qualsiasi effetto dannoso, in conseguenza della condotta, può rilevare ai fini dell'ipotizzato concorso tra i due illeciti.¹⁷

Questa interpretazione sembra pienamente condivisibile, a condizione che si ritenga l'**illecito di cui alla lett. a) un illecito meramente residuale**, il che rende possibile, tra l'altro, evitare l'applicazione di sanzioni gravi (censura con trasferimento d'ufficio) in presenza di comportamenti che possono essere ricompresi nella previsione di norme speciali rispetto alla norma più generale, introduttiva del primo comma dell'art. 2 del d.lgs. n. 109/2006, che va qualificata come clausola di chiusura specifica, nell'intero ambito degli illeciti funzionali (mentre la lett. g è clausola di chiusura specifica, nell'ambito, sempre degli illeciti funzionali, ma solo in riferimento ai c.d. errori di diritto o nella valutazione del fatto e, quindi, è anch'essa norma speciale rispetto alla lett. a, come si dirà nel successivo par. 3, a proposito del ritardo non reiterato nell'adempimento).¹⁸

¹⁶ Cfr. CSM, sez. disc., 28 settembre 2012 nn. 135 e 136.

¹⁷ CSM, sez. disc., 11 ottobre 2013 n. 129; CSM, sez. disc., 14 gennaio 2011 n. 19 in fattispecie in cui l'incolpato aveva depositato oltre il triplo dei termini di legge, ovvero omesso di depositare in tali termini, nell'arco di circa sette anni, 319 sentenze civili, con punte di ritardi in 23 casi superiori a 600 giorni, ed un picco superiore a 1.558 giorni, nonché 266 ordinanze, con punte di ritardi in 59 casi superiori a 600 giorni, ed un picco superiore a 1.286 giorni. Nello stesso senso, CSM, sez. disc., 21 dicembre 2010 n. 32/2011.

¹⁸ In questo senso, FIMIANI-FRESA, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Torino, 2013, 28 e 55; nel senso invece della non riconducibilità dell'illecito di cui alla lett. a) quale norma di chiusura, riferibile a tutti gli illeciti funzionali, cfr. *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti - Le sanzioni - Il procedimento*, Milano, 2013, 61.

2.1 L'evoluzione giurisprudenziale in materia ed il principio del giusto processo.

Come più volte sancito dalla Suprema Corte - nel sistema disciplinare abrogato, come in quello vigente - il ritardo nel deposito dei provvedimenti, soprattutto se reiterato, sistematico e prolungato, in una misura che per quantità dei casi ed entità dei tempi del deposito è tale da violare la soglia della ragionevolezza e giustificabilità, comporta, di per sé, la lesione del prestigio dell'ordine giudiziario e, implicando la violazione di specifiche norme che impongono al riguardo l'osservanza di tempi precisi, vale ad integrare gli estremi obiettivi dell'illecito. Sicché, in tale prospettiva tradizionale, la difficile situazione dell'ufficio giudiziario di appartenenza, la inesigibilità dei carichi di lavoro, così come in genere le altre prospettazioni difensive, possono costituire causa di giustificazione o attenuante solo se i ritardi non superino i predetti limiti, in quanto l'efficacia scriminante di detti carichi cessa quando quel ritardo finisca per assumere la valenza di un diniego di giustizia lungamente protratto che la coscienza sociale percepisce come sintomo di inefficienza intollerabile, specie alla luce dell'obbligo di rispetto dei tempi processuali, necessario per assicurare **“la ragionevole durata”** legale del processo imposta dall'art. 111, secondo comma, Costituzione e dall'art. 6, terzo comma, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.¹⁹

La dottrina, invero, non ha mancato di rilevare come sia stata proprio la costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata dei processi ad incidere in maniera profonda sull'illecito disciplinare concernente i ritardi nel compimento di atti relativi all'esercizio delle funzioni, con ciò diversificando sensibilmente la fattispecie tipica in esame dall'illecito atipico prima genericamente configurabile per la violazione dei doveri di diligenza del magistrato ai sensi dell'art. 18 r.d.lgs. n. 511 del 1946.²⁰

La dottrina non ha poi mancato di rilevare come la **pregressa normativa** fosse **più favorevole rispetto a quella ora vigente**.²¹ Del resto, è principio più volte affermato dalla Sezione disciplinare in applicazione del regime transitorio quello per cui le nuove norme fissano in maniera più puntuale e rigorosa i limiti dell'illecito deontologico per i ritardi nel deposito di provvedimenti e limitano indubbiamente la discrezionalità del giudice, più ampia nella vecchia normativa nella effettuazione

¹⁹ Cfr. Cass., sez. un., 18 giugno 2010 n. 14697; Cass., sez. un., 23 dicembre 2009 n. 27290; Cass., sez. un., 5 marzo 2009 n. 5283; Cass., sez. un., 1 ottobre 2007 n. 20602; Cass., sez. un., 23 agosto 2007 n. 17916; Cass., sez. un., 27 luglio 2007 n. 16627; Cass., sez. un., 4 ottobre 2005 n. 19347; Cass., sez. un., 22 dicembre 2004 n. 23738; Cass., sez. un., 12 ottobre 2004 n. 20133; Cass., sez. un., 23 luglio 2004 n. 13904; Cass., sez. un., 11 settembre 2003 n. 13355; Cass., sez. un., 19 novembre 2002 n. 16265; Cass., sez. un., 22 settembre 2000 n. 1039; a questi principi, si sono costantemente uniformate numerose decisioni di merito: cfr., tra le tante, CSM, sez. disc., 12 marzo 2010, n. 53; CSM, sez. disc., 20 novembre 2009 n. 165; 9 novembre 2009 n. 146; 9 ottobre 2009 n. 126; 3 luglio 2009 n. 94

²⁰ SORRENTINO, *L'illecito disciplinare del ritardo nel compimento degli atti d'ufficio*, in *Giustizia insieme*, Roma, 2009, 1, 95 ss., che ha pure osservato come “in relazione a fattispecie di gravi ritardi la Sezione disciplinare sia giunta, di recente, ad irrogare in due casi la sanzione massima della rimozione”, laddove nel sistema abrogato si doveva risalire al 1993 per rinvenire un altro caso di irrogazione della massima sanzione. Cfr. anche DI AMATO, *Ritardi e responsabilità disciplinare dei magistrati: l'onda della riforma giunge in Cassazione*, in *Cassazione penale*, 2011, fasc. 3, sez. 2, 912 ss. e, successivamente, DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati...*, op. cit., 223 ss.

²¹ DE NARDI, *L'illecito disciplinare del ritardo nel compimento degli atti d'ufficio*, in *Giustizia insieme*, Roma, 2009, 1, 101 ss., che ha pure osservato come le fattispecie connesse ai ritardi nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni siano alquanto numerose ed in gran parte sono state definite con sentenze di condanna. Per un prezioso *excursus* sulla evoluzione giurisprudenziale in tema di illecito disciplinare per i ritardi nel compimento di atti funzionali cfr. anche CAPUTO, *Gli illeciti disciplinari*, in *Ordinamento giudiziario, leggi, regolamenti e procedimenti*, a cura di ALBAMONTE-FILIPPI, 729 ss. e CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Padova, 2011, 99 ss.

del concreto apprezzamento della lesione del prestigio dell'ordine giudiziario e della credibilità della funzione giudiziaria esercitata. Inoltre, ai sensi della nuova normativa (art. 12), i comportamenti previsti dall'art. 2, primo comma, lett. q) comportano, come si è detto, una sanzione non inferiore alla censura.²²

In particolare, con riferimento all'eventuale **“onerosità” dei carichi di lavoro**, la giurisprudenza di legittimità²³ ritiene che essa possa assumere **valore esimente** del ritardo nel deposito dei provvedimenti solo **nei limiti della ragionevolezza**, sicché, ove, per numero dei casi ed entità dei tempi di deposito, detti limiti risultino superati, la lesione del prestigio dell'ordine giudiziario è di per sé integrata, senza possibilità alcuna di giustificazione (o con possibilità di giustificazione del tutto eccezionali e legate al concetto di inesigibilità).

Sempre con riferimento ai carichi di lavoro è stato ancora ribadito²⁴ che il ritardo nel deposito delle sentenze e dei provvedimenti giudiziari integra l'illecito qualora risulti, oltre che reiterato e grave, anche ingiustificato, come tale intendendosi in ogni caso il ritardo che leda il diritto delle parti alla durata ragionevole del processo, mentre la **scarsa laboriosità** del magistrato, che è indice di non giustificabilità del ritardo, **non costituisce “condicio sine qua non” ai fini della configurabilità dell'illecito.**

Perché la fattispecie tipica di illecito disciplinare sia integrata, diversamente da quanto avveniva sotto la vigenza dell'art. 18 del r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511, non occorre un'indagine in ordine alla compromissione del prestigio dell'ordine giudiziario o sul venir meno della fiducia e della considerazione di cui il magistrato deve godere, atteso che tali aspetti non fanno più parte del fatto tipico che dà corpo alla violazione disciplinare.

La giurisprudenza formatasi in relazione alla previsione dell'art. 18 configurava l'illecito nel comportamento del magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario. La genericità di tale previsione consentiva di qualificare come illecito il ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari solo subordinatamente alla condizione che ciò facesse venir meno la fiducia e la considerazione di cui il magistrato deve godere, o compromettesse il prestigio dell'ordine giudiziario.

Il quadro normativo ha subito, però, un **mutamento radicale con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 109 del 2006** che ha eliminato ogni elemento di valutazione discrezionale della idoneità della condotta tipizzata a ledere il bene tutelato.

Di qui plurime cassazioni di sentenze della Sezione disciplinare che non hanno tenuto conto di questa decisiva novità ed hanno inserito nel fatto tipico previsto dalla legge elementi ad esso estranei, condizionando la sussistenza dell'illecito all'accertamento della scarsa laboriosità o negligenza dell'incolpato e richiedendo la valutazione della complessiva organizzazione dell'ufficio di appartenenza e di tutte le funzioni espletate dal magistrato, oltre a quelle interessate dal ritardo del deposito.

La Corte di cassazione ha così affermato ripetutamente che il ritardo nel deposito delle sentenze e dei provvedimenti giudiziari integra l'illecito qualora risulti reiterato, grave e ingiustificato, prescindendo dall'esame della laboriosità del magistrato e da ogni altro criterio di valutazione.

Laddove poi non ricorra l'ipotesi contemplata nella seconda parte della disposizione - per cui si presume non grave, salvo che non sia diversamente dimostrato, il ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto - la gravità del ritardo reiterato e non giustificato non richiede una specifica dimostrazione. Circostanze di fatto quali l'eccessivo carico di

²² *Ex multis*, CSM, sez. disc., 10 luglio 2009 n. 99.

²³ Cass., sez. un., 23 dicembre 2009 n. 27290, cit. in fattispecie di deposito di trecentosessanta sentenze penali effettuato con ritardi tra i cento e i quattrocento giorni nel vigore, oltre che del d.lgs. n. 511 del 1946, anche del d.lgs. n. 109 del 2006. Cfr. nello stesso senso Cass., sez. un., 1° ottobre 2007 n. 20602 e Cass., sez. un., 16 luglio 2009 n. 16557.

²⁴ Cass., sez. un., 18 giugno 2010 n. 14697, cit. e, più recentemente, Cass., sez. un., 5 aprile 2013 n. 8360.

lavoro possono valere da causa di giustificazione, ma, fermo restando che esse devono essere adeguatamente dimostrate dall'incolpato,²⁵ la **soglia di giustificazione** deve, di regola, ritenersi sempre **superata in concreto, quando il tempo di ritardo leda il diritto delle parti alla durata ragionevole del processo**, di cui alle norme costituzionali e sovranazionali vigenti, **esponendo lo Stato italiano ad una possibile condanna per opera della Corte europea** per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.²⁶

Dovrebbe quindi ritenersi definitivamente superata la meno recente giurisprudenza formatasi nel vigore del sistema disciplinare abrogato.²⁷

Peraltro, non sembra confliggere con il suddetto orientamento di legittimità, la considerazione che, quando il ritardo non è di per sé “*irragionevole*”, ancorché sia sistematico, non può da solo integrare un illecito disciplinare del magistrato dal momento che occorre anche stabilire se il ritardo in questione sia sintomo di mancanza di operosità oppure trovi giustificazione in **situazioni particolari** (che l'incolpato deve tempestivamente dedurre in sede di procedimento disciplinare attivando così il potere-dovere della Sezione disciplinare di accertarne la veridicità probatoria) collegate alla situazione di lavoro complessiva del magistrato tenendo presenti i profili qualitativi e quantitativi nonché gli aspetti inerenti la complessiva organizzazione dell'ufficio e le funzioni (ordinarie e, eventualmente, straordinarie) svolte dal magistrato.²⁸

Sul punto, ad esempio, è stato più volte affermato dalla Corte di legittimità - in un caso di annullamento della sentenza di condanna pronunciata in sede di merito - che la valutazione circa l'assenza di giustificazioni, quale requisito costitutivo della condotta, richiede un confronto, per ciascun anno contestato, tra i provvedimenti depositati in ritardo e quelli depositati regolarmente nei termini sì da potersi desumere, in relazione alla tipologia degli stessi, la percentuale dei provvedimenti depositati in ritardo grave rispetto al totale.²⁹

E' stato pure affermato - in un caso in cui la Suprema Corte ha viceversa cassato la sentenza di assoluzione pronunciata dal giudice disciplinare - che il giudice del rinvio, nel valutare l'esistenza di circostanze che abbiano determinato in concreto un giustificato ritardo nel deposito dei singoli provvedimenti, costituite dall'eccessivo carico di lavoro, potrà anche utilizzare criteri comparativi, mettendo a confronto il numero dei provvedimenti depositati dall'incolpato con quelli depositati da altri magistrati dello stesso ufficio che abbiano operato in condizioni comparabili, con il rispetto del limite di giustificazione costituito dal carattere ragionevole del ritardo.³⁰

²⁵ Cass., sez. un. 27 luglio 2007 n. 16627 e Cass., sez. un., 23 agosto 2007 n. 17916.

²⁶ L'indirizzo rigoroso della Corte di legittimità ha trovato ulteriore conferma in Cass., sez. un., 30 marzo 2011 n. 7194, secondo cui l'esimente prevista dall'art. 3 bis del d.lgs 23 febbraio 2006, n. 109 è applicabile al caso in cui al magistrato venga contestato l'illecito disciplinare previsto dall'art. 2, primo comma, lett. q) del d.lgs 109 del 2006 quando i ritardi gravi e reiterati nel deposito dei provvedimenti a lui ascrivibili non ne abbiano compromesso l'immagine nell'ambiente giudiziario in cui egli opera ma anche qualora non abbiano fatto venir meno la fiducia e la considerazione delle parti che subiscono direttamente gli effetti dei ritardi medesimi. Nessun rilievo, invece, può essere riconosciuto, ai fini dell'esimente in questione, alla laboriosità del magistrato, in quanto l'art. 3 bis citato fa riferimento alla scarsa rilevanza del fatto e cioè ad elemento di carattere oggettivo, non attinente alla persona.

²⁷ *ex multis* Cass. civ., sez. un., 20 febbraio 1999 n. 94.

²⁸ Cass., sez. un., 23 agosto 2007, n. 17919; cfr. nello stesso senso, Cass., sez. un., 12 luglio 2004, n. 12875; Cass., sez. un., 18 ottobre 2002, n. 14832; Cass., sez. un., 22 febbraio 2002, n. 2626; Cass., sez. un., 12 maggio 2001, n. 195; Cass., sez. un., 29 dicembre 2000, n. 1334; Cass., sez. un., 22 settembre 2000, n. 1039.

²⁹ Cass., sez. un., 6 dicembre 2011 n. 26138, che, in base a questo principio di diritto, ha cassato con rinvio CSM, sez. disc., 18 febbraio 2011 n. 50, che aveva ritenuto integrare la fattispecie tipica di cui alla lett. q) il notevole arretrato di un giudice per le indagini preliminari, senza effettuare la prescritta verifica.

³⁰ Cass., sez. un., 14 aprile 2011 n. 8488 cit., pure in fattispecie di ritardi di un giudice per le udienze preliminari, a riprova degli enormi carichi di lavoro che gravano sui magistrati che svolgono le funzioni di GIP/GUP e mal si

Le prospettazioni difensive, generalmente attinenti al *deficit* di organico e di personale amministrativo dell'ufficio giudiziario di appartenenza, al personale impegno di lavoro ed anche ad impegni extragiudiziari obbligatori per legge,³¹ potrebbero assumere rilievo soltanto nella misura della "ragionevolezza" dei ritardi. Invero, il ritardo nel deposito dei provvedimenti, se prolungato in una misura che per quantità dei casi ed entità dei tempi del deposito è tale da violare la soglia della ragionevolezza e giustificabilità, implicando la violazione di specifiche norme che impongono al riguardo l'osservanza di tempi precisi, vale ad integrare gli estremi obiettivi dell'illecito di cui alla lett. q). Sicché, i ritardi potrebbero essere giustificabili solo se non superino tali limiti di ragionevolezza e non assumano la valenza di un diniego di giustizia lungamente protratto, con riferimento ai parametri sanciti sia dalla nostra Costituzione (art. 111),³² sia dalla Convenzione europea per la salvaguardia per i diritti dell'uomo (art. 6).

Questo orientamento è stato anche confermato e precisato dalla Corte Suprema che, in relazione inizialmente ad attività giudiziaria nel **settore civile**, ha affermato che *"in tema di illeciti disciplinari riguardanti magistrati, ai fini dell'integrazione della fattispecie prevista dall'art. 2, comma 1, lett. q) del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, la durata di un anno nel ritardo nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali rende ingiustificabile la condotta dell'incolpato, se non siano allegare da quest'ultimo e accertate dalla sezione disciplinare circostanze assolutamente eccezionali che giustifichino l'inottemperanza del precetto sui termini di deposito. Tale termine, infatti, 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"*.³³

In particolare, secondo la **giurisprudenza europea** 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.³⁴

Nel **settore penale**, sono mancati interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo altrettanto specifici e puntuali in relazione al termine di durata dei processi in genere e del giudizio di legittimità in particolare. Ciononostante, si è fatta strada in tema disciplinare, anche con riferimento a ritardi attinenti al settore penale, lo stesso indirizzo giurisprudenziale che fa riferimento al termine annuale come termine limite di "ragionevolezza" del ritardo.

conciliano con i brevi o brevissimi termini processuali previsti per il deposito dei relativi provvedimenti. La successiva sentenza di condanna resa in sede di rinvio è stata poi confermata da Cass., sez. un., 12 aprile 2012 n. 5768.

³¹ v. sul punto Cass. civ., sez. un., 5 marzo 2009, n. 5283 che, in relazione all'attività di componente della commissione d'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione forense, ne ha ritenuto l'irrilevanza in sede disciplinare, ove il magistrato non abbia rappresentato agli organi conferenti la difficoltà di svolgere l'incarico per l'eccessivo carico di lavoro giudiziario.

³² Cfr. in dottrina DE NARDI, *L'illecito disciplinare del ritardo nel compimento degli atti d'ufficio*, in *Giustizia insieme*, Roma, 2009, 105, che richiama come norme parametro costituzionali anche gli art. 101, 54, secondo comma e 24, primo comma, *"il quale ultimo non assicura soltanto il diritto di accesso alle corti (unitamente al diritto ad una eventuale tutela cautelare), ma assicura altresì il diritto di ottenere una decisione giurisdizionale di merito (cfr. Corte cost. n. 123/1987) al termine di un processo che abbia avuto una durata ragionevole"*.

³³ **Cass., sez. un., 13 settembre 2011 n. 18697**; successivamente in senso conforme Cass., sez. un., 27 dicembre 2011 n. 28802; Cass., sez. un., 13 febbraio 2012 n. 1990; Cass., sez. un., 28 marzo 2012 n. 4943; Cass., sez. un., 26 aprile 2012 n. 6490; Cass., sez. un., 1° agosto 2012 n. 13795; cfr. anche CSM, sez. disc., 14 febbraio 2013 n. 46 e CSM, sez. disc., 21 giugno 2013 n. 103; **Cass., sez. un., 25 novembre 2013 n. 26284**; **Cass., sez. un., 27 novembre 2013 n. 26550**.

³⁴ CEDU, terza sezione, 31 luglio 2001, Zannouti c. Francia.

Pertanto, oggi si ritiene che, anche nel settore penale, il comportamento del magistrato che ritardi il deposito dei provvedimenti in misura tale che, per quantità di casi ed entità dei ritardi, sia tale da violare la soglia della ragionevolezza, è di per sé espressione di una colpa, quanto meno in relazione ad un'errata organizzazione del proprio lavoro, pur nell'ambito del complesso delle condizioni soggettive ed oggettive nelle quali il magistrato opera.³⁵

In buona sintesi, e con le precisazioni che seguiranno: **(a)** ai fini della integrazione dell'illecito di cui all'art. 2, primo comma, lett. q, del d.lgs. n. 109 del 2006, diversamente da quanto avveniva nella vigenza dell'art. 18 del r.d.lgs. n. 511 del 1946, **non rilevano la sussistenza di scarsa laboriosità o di negligenza del magistrato, dovendosi piuttosto porre l'accento sul dato obiettivo della lesione del diritto delle parti alla durata ragionevole del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., e all'art. 6, paragrafo 1, della C.E.D.U.**; lesione che è di per sé idonea ad incidere anche sul prestigio della funzione giurisdizionale; **(b)** **la individuazione di una soglia di ritardo rispetto alla quale la scriminante, per poter operare, deve attingere il livello della inesigibilità non viola il principio di colpevolezza**, neanche sotto il profilo della non prevedibilità della sanzionabilità della condotta.³⁶

2.2 Il requisito della gravità.

Come si è già detto, il ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni è caratterizzato dalla concomitante presenza dei requisiti positivi della **“reiterazione”**, cioè della ripetizione nel tempo, in riferimento ad atti diversi, e della **“gravità”**, da qualificarsi in tal modo secondo i criteri stabiliti dal secondo periodo della lett. q), nonché (ma, come si vedrà, solo per il giudice disciplinare e non per il giudice di legittimità) dalla **“non giustificazione”** dei ritardi stessi.³⁷

Il concetto di gravità va riferito all'entità in termini temporali dei ritardi reiterati, oltre che eventualmente all'importanza dei procedimenti interessati. 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 gravità.³⁸

La disposizione normativa pone, dunque, una **presunzione di non gravità nella ipotesi in cui, salvo che non sia diversamente dimostrato, il ritardo non ecceda il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto.** La deroga alla presunzione di non gravità del ritardo che non superi il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto non risulta essere stata mai applicata dalla Sezione disciplinare del C.S.M., anche se, in alcuni casi nei quali il ritardo era commisurato al compimento di atti per i quali la legge non stabiliva un termine per il deposito, il giudice della deontologia ha comunque effettuato in concreto e senza presunzioni di sorta una valutazione in ordine alla gravità dei ritardi stessi.

Al contrario, **non ogni ritardo che superi il triplo dei termini previsti dalla legge può definirsi, di per sé, grave.** Se il legislatore ha previsto una presunzione di non gravità per i ritardi

³⁵ Cass., sez. un., 20 febbraio 2013 n. 4215; CSM, sez. disc., 10 maggio 2013 n. 64.

³⁶ Cass., sez. un., 25 gennaio 2013 n. 1768.

³⁷ Cfr. in dottrina, SORRENTINO, *I giudici-lumaca nel mirino della riforma. Linea dura sul ritardo negli atti d'ufficio - Quell'illecito disciplinare tipico e i suoi elementi costitutivi*, in *Diritto e giustizia*, 2006, 37, 115 ss..

³⁸ CSM, sez. disc., 14 febbraio 2013 n. 28; CSM, sez. disc., 24 maggio 2013 nn. 75 e 79.

che non superino il triplo dei termini previsti dalla legge, non ha previsto l'automatica sussistenza del requisito della gravità per i ritardi che superino il triplo dei termini medesimi.

Sulla interpretazione della dizione normativa (“*ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto*”) non è univoca l'interpretazione giurisprudenziale. In particolare, è **controverso se il triplo dei termini vada calcolato, comprendendo o meno il decorso del termine stesso** (ad esempio, se il termine per il deposito dell'atto è di trenta giorni, è controverso se il ritardo diventa grave dopo novanta giorni o dopo centoventi giorni). Per un verso, sia pure attraverso un *obiter dictum*, il giudice disciplinare ha in un caso preso posizione espressa nel senso che debba essere sempre scomputato dai ritardi il termine di deposito;³⁹ in un altro caso ha invece ritenuto di non poter scorporare il cosiddetto termine di tolleranza quando il deposito sia avvenuto dopo la scadenza dello stesso.⁴⁰

La Procura generale della Corte di cassazione, conseguentemente, si è orientata a contestare il ritardo con riferimento al triplo del termine con decorrenza dalla scadenza del termine stesso (nell'esempio predetto, dopo centoventi giorni) e detta interpretazione appare pienamente condivisibile, anche perché *in bonam partem*.

La previsione di legge non sta a significare che non si possa inquadrare sul piano sistematico l'illecito tra quelli di “*pericolo presunto*”,⁴¹ che deve essere però apprezzato sul piano quantitativo, ossia in relazione alla durata più o meno prolungata del ritardo stesso, con riferimento alla tipologia di atto cui si riferisce ed alla relativa disciplina legale del termine del compimento.⁴² Deve invero osservarsi che maggiore è la durata del termine di legge previsto per il compimento dell'atto funzionale, più rigorosa dovrà essere la valutazione della gravità del ritardo, una volta che questo abbia superato il triplo del termine di legge medesimo. Altro è il superamento del triplo del termine di cinque giorni previsto per una complicata ordinanza cautelare in sede civile, altro è il superamento di un termine già di per sé lungo, fissato in sede penale dallo stesso giudice che ha emesso una sentenza dal medesimo ritenuta complessa.

La gravità dei ritardi va, dunque, di volta in volta valutata in concreto ed un indice sintomatico della sussistenza del requisito in esame può rinvenirsi anche nel danno che l'incolpato abbia cagionato alla credibilità della giurisdizione e che lo abbia reso immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere il magistrato (né più, né meno, di come previsto dall'abrogato art. 18 r.d.lgs. n. 511 del 1946).

Altro indice sintomatico della gravità del ritardo può rinvenirsi proprio nella **esposizione dello Stato italiano alla concreta possibilità di essere censurato dalla Corte europea** dei diritti dell'uomo per violazione al principio della durata ragionevole dei processi.

Ancora, i ritardi addebitati possono costituire grave violazione dei doveri del magistrato anche per effetto delle **conseguenze che ne siano derivate** sul piano giurisdizionale, in particolare con riferimento all'avvenuta scarcerazione di imputati di gravi reati per decorrenza dei termini massimi di durata della custodia cautelare.⁴³

³⁹ CSM, sez. disc., 7 giugno 2012 n. 93.

⁴⁰ CSM, sez. disc., 15 novembre 2012 n. 34/2013.

⁴¹ In tal senso SORRENTINO, *Prime osservazioni sulla nuova disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati*, in *Questione giustizia*, 2007, 1, 54 ss..

⁴² CAPUTO, *Gli illeciti disciplinari*, op. cit., 735; cfr. anche Cass., sez. un., 12 aprile 2012 n. 5761 che, in una ipotesi di ritardi di un giudice del tribunale di sorveglianza, ha confermato la valutazione operata dalla Sezione disciplinare, nel senso che i ritardati depositi (con il superamento di un anno in 72 casi) eccedevano i limiti di ragionevolezza e di giustificabilità.

⁴³ Cfr. CSM, sez. disc., 21 dicembre 2010 n. 41/11 in fattispecie in cui la gravità degli addebiti ed i precedenti disciplinari dell'incolpato hanno imposto l'applicazione della sanzione della perdita di anzianità di mesi due (l'incolpato, nell'arco di circa due anni e mezzo, aveva depositato oltre il triplo dei termini di legge, più di dieci

2.3 Il requisito della reiterazione.

Nel sistema abrogato dell'illecito atipico, anche un singolo episodio di violazione di doveri deontologici nello svolgimento dell'attività giudiziaria consistente nella mancata adozione di un provvedimento da pronunciare d'ufficio, poteva dar luogo a responsabilità, qualora denotasse la mancanza di una qualsiasi, pur minima, diligenza professionale, purché risultasse compiutamente accertata l'esistenza di tutti i presupposti che ne avrebbero imposto il compimento.⁴⁴

L'illecito di cui alla lett. q) del d.lgs. n. 109 del 2006 ora prevede quale requisito di configurabilità della responsabilità la reiterazione dei ritardi (che deve essere considerato dal giudice disciplinare separatamente dagli altri concorrenti elementi della "gravità" e della "non giustificazione", tutti rilevanti per integrare la responsabilità, sia pure con funzione diversa).

La giurisprudenza di legittimità ha affermato che *"in tema di illeciti disciplinari riguardanti magistrati, la fattispecie prevista dall'art. 2, comma 1, lett. q) del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 richiede quale presupposto per la punibilità del ritardo nel deposito dei provvedimenti che esso sia oltre che grave ed ingiustificato anche reiterato, requisito quest'ultimo sussistente quando il ritardo si sia verificato più di una volta"*.⁴⁵

Non è quindi necessario che il ritardo sia *"abituale"*, essendo punibile un ritardo ove ripetuto, indipendentemente da qualsiasi tendenza personale ai ritardi evidenziata dalla pluralità delle infrazioni. Per la sussistenza del requisito della reiterazione, pertanto, non è necessario che i ritardi siano espressione di una negligenza costante e duratura del magistrato incolpato, essendo sufficiente che i tardivi depositi siano solo ripetuti.

Non è necessaria una sistematicità del ritardo, ma occorre che si tratti di reiterazioni significative.

La **Sezione disciplinare** è invece **intervenuta** più volte, anche di recente, **nel senso** che il **ritardo** dovesse essere *"abituale"*, affermando che, proprio ai fini dell'accertamento della significatività delle reiterazioni è determinante il rapporto tra l'arco di tempo considerato ed il numero di condotte reiterate, perché la frequenza dei ritardi è il principale indice di abitualità. Del resto, poiché la dottrina e la giurisprudenza penali⁴⁶ definiscono abituale l'illecito che richiede la reiterazione intervallata di condotte omogenee, è illecito abituale anche la condotta caratterizzata solo da due condotte le quali, isolatamente considerate, potrebbero non costituire delitto, ma che rinvergono la *ratio* dell'antigiuridicità nella loro reiterazione e nella persistenza dell'elemento intenzionale.⁴⁷ Sicché, la rilevanza della reiterazione va valutata non solo con riferimento al numero delle condotte, ma considerando anche l'arco di tempo nel quale esse si inscrivono. Non sarebbe

sentenze penali, per alcune delle quali era già intervenuta condanna alla sanzione dell'ammonizione, nonché otto provvedimenti in materia di misure di prevenzione patrimoniale e undici provvedimenti in materia di misure di prevenzione personali, con ritardi, anche tenuto conto del periodo già oggetto del precedente giudizio, per una sentenza, pari, complessivamente, a 1765 giorni e per un'altra sentenza pari, complessivamente, a 1609 giorni).

⁴⁴ Cass., sez. un., 10 marzo 2005 n. 5213 in fattispecie di irrogazione della sanzione dell'ammonizione ad un giudice del tribunale per i minorenni che aveva omesso di sottoporre al Collegio gli atti per l'eventuale revoca del provvedimento di affidamento di un minore ai servizi sociali comunali ai sensi dell'art. 333 c.c..

⁴⁵ Cass., sez. un., 13 settembre 2011 n. 18696, la quale ha cassato la sentenza della Sezione disciplinare (CSM, sez. disc., 8 ottobre 2001 n. 160) che, con riferimento ad un magistrato che aveva depositato cinque sentenze penali con ritardi superiori ad un anno, aveva escluso l'illecito sul presupposto che il ritardo non fosse, appunto, *"abituale"*. V. ora anche CSM, sez. disc., 11 ottobre 2012 nn. 140 e 141; CSM, sez. disc., 24 maggio 2013 nn. 75 e 79; CSM, sez. disc., 21 giugno 2013 n. 104.

⁴⁶ Cass., sez. quinta pen., 8 febbraio 2011 n. 9117.

⁴⁷ Cass., sez. quinta pen., 21 gennaio 2010 n. 6417.

ragionevole equiparare due ritardi consumati a distanza di un quinquennio a due ritardi succedutisi nel giro di pochi mesi.⁴⁸

Il **problema**, con riferimento al requisito della reiterazione richiesto dalla lett. q) del d.lgs. n. 109 del 2006, è **di vedere se l'occasionalità di condotte episodiche sia o meno idonea ad integrare l'illecito**. L'interpretazione letterale della norma sembra far propendere per la possibile configurabilità dell'illecito anche in relazione ad almeno due ritardi, pur occasionali ed episodici, salvo in questo caso la possibile irrilevanza disciplinare ex art. 3 bis del d.lgs. n. 109 del 2006.⁴⁹

La non configurabilità del requisito in esame in termini di abitualità rende, tra l'altro, possibile che una serie di ritardi già sanzionati, ove non esauriti con il deposito dei relativi provvedimenti o con la contestazione disciplinare degli stessi, possa essere oggetto di **ulteriore incolpazione in riferimento al periodo di tempo successivo alla data della precedente contestazione**, ove esso sia apprezzabile in termini di gravità e non giustificato. Tutto ciò, sempre che nel precedente giudizio disciplinare gli ulteriori ritardi non abbiano formato oggetto di estensione del capo di incolpazione sino alla data della sentenza disciplinare. In tal caso, se i ritardi oggetto della sentenza si protraggano ulteriormente, essi possono essere contestati per il periodo successivo alla sentenza, sempre che sussistano gli ulteriori requisiti della "gravità" e della "non giustificatezza".⁵⁰

Del resto, la giurisprudenza di legittimità ha più volte precisato (nel nuovo come nell'abrogato sistema disciplinare) che il giudicato assolutorio, formatosi per i ritardi nel deposito di sentenze nei quali l'incolpato sia incorso in relazione ad un certo arco temporale (ad esempio, nel periodo in cui il magistrato svolgeva funzioni di giudice di tribunale), non spiega effetto con riguardo ad altra incolpazione, riferita sempre al ritardo nel deposito di sentenze, ma in un periodo successivo (ad esempio, a periodo in cui il medesimo magistrato svolgeva funzioni di appello). Ciò in quanto la preclusione da giudicato opera soltanto nell'ipotesi di identità soggettiva e oggettiva e dunque non ricorre in caso di mutamento, anche solo parziale, di uno di tali elementi.

Nell'ipotesi in cui debba essere esclusa l'identità oggettiva dei ritardi, invece, non opera il divieto del *ne bis in idem*, tenuto conto del diverso arco temporale cui si riferiscono le diverse incolpazioni.⁵¹ E' bene precisare, a questo proposito, che, nell'ambito del medesimo arco temporale

⁴⁸ CSM, sez. disc., 15 novembre 2012 n. 34/2013; CSM, sez. disc., 23 novembre 2012 n. 25/2013; CSM, sez. disc., 25 ottobre 2012 n. 24/2013; CSM, sez. disc., 8 novembre 2012 n. 152; CSM, sez. disc., 26 ottobre 2012 n. 146; CSM, sez. disc., 27 luglio 2012 n. 113 e 13 luglio 2012 nn. 109 e 111; nello stesso senso CSM, sez. disc., 4 maggio 2012 n. 77. Vero è che, in uno dei recenti interventi, CSM, sez. disc., 17 maggio 2012 n. 115, il giudice di merito sembra essersi uniformato all'indirizzo di legittimità.

⁴⁹ Cfr. CSM, sez. disc., 17 maggio 2012 n. 96.

⁵⁰ In senso parzialmente diverso sembra orientarsi CSM, sez. disc., 11 febbraio 2011 n. 34, che tuttavia parte dal presupposto, disatteso in sede di legittimità, della necessaria "abitualità" del comportamento contestato al magistrato, per cui vi sarebbe la preclusione del giudicato quando il precedente giudizio disciplinare abbia avuto a oggetto ritardi rilevati nel medesimo arco temporale e nel medesimo contesto funzionale cui si riferisca una nuova incolpazione, elevata a carico dello stesso magistrato per ulteriori episodi di ritardo riconducibili all'unitario illecito abituale oggetto del precedente giudizio, e ciò a prescindere dal fatto che nel precedente giudizio vi fosse stata l'estensione del capo di incolpazione al periodo relativo alla pendenza del giudizio disciplinare. Nella fattispecie esaminata dalla sentenza n. 34 del 2011, però, ben si giustificava l'assoluzione dell'incolpato per un diverso ed assorbente motivo: la mancata reiterazione dell'unico ritardo contestato successivamente alla sentenza passata in giudicato. Cfr. anche CSM, sez. disc., ord. 14 gennaio 2011 n. 20, che ha adottato pronuncia liberatoria perché l'azione disciplinare non poteva essere promossa per preclusione del giudicato in riferimento ad una contestazione di reiterato, grave ed ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, relativa al deposito fuori termine di provvedimenti già oggetto di addebito in un precedente procedimento. Il giudice disciplinare ha nell'occasione rilevato che anche i ritardi formalmente non contestati nel primo procedimento andavano compresi nella decisione passata in giudicato, essendoci in atti la prova che tutti i provvedimenti indicati nella contestazione erano stati depositati ancor prima che fosse adottata la richiamata decisione di condanna.

contestato, il numero maggiore o minore non altera la nozione di reiterazione dei ritardi, né vale ad identificare distinti illeciti: se è vero che il magistrato che sia incorso in gravi e reiterati ritardi può commettere altri illeciti di ritardo, è pur vero che **diversi debbono essere gli intervalli di tempo all'interno dei quali cadono le distinte condotte di reiterazione**. Pertanto, ulteriori ritardi che si collochino all'interno dello stesso intervallo di tempo già considerato in una prima contestazione non valgono ad identificare un diverso fatto di reiterati ritardi.⁵²

Al contrario, nei più gravi casi di ritardo nel deposito di provvedimenti protratto per un ulteriore e consistente periodo anche dopo una prima contestazione, sono state adottate anche le misure cautelari della sospensione dalle funzioni e dallo stipendio, nella convinzione che la protratta condotta omissiva non può più essere sintomo di sola difficoltà nell'organizzazione del lavoro, ma costituisce un chiaro segnale di un atteggiamento indolente e superficiale, oltre che caratterizzato da grave negligenza.⁵³ Si è anche affermato che in questi casi i ritardi *“possono denotare carenze strutturali del magistrato in esame che accusa incapacità organizzative stratificatesi nel tempo tali da aver assunto una modalità quasi congenita del suo modo di operare”*.⁵⁴

Tra l'altro, in vicende in cui al requisito della plurima reiterazione dei ritardi, anche sotto il profilo del diverso arco temporale, si era unita la particolare gravità degli stessi, la Sezione disciplinare del C.S.M. ha proceduto ad irrogare **in almeno tre casi la sanzione massima della rimozione**.⁵⁵

Le sentenze sono state confermate in sede di legittimità. In particolare, con i più recenti interventi, le Sezioni unite hanno dapprima affermato che *“in tema di procedimento disciplinare a carico dei magistrati, la **valutazione della gravità dell'illecito**, anche in ordine al riflesso del fatto oggetto dell'incolpazione sulla stima del magistrato, sul prestigio della funzione esercitata e sulla fiducia nell'istituzione, e la determinazione della sanzione adeguata - nel caso di specie, la rimozione - rientrano negli apprezzamenti di merito attribuiti alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, il cui giudizio è insindacabile in sede di legittimità se sorretto da motivazione congrua e immune da vizi logico-giuridici”*.⁵⁶

Successivamente, hanno affermato che il d.lgs. n. 109 del 2006 non impedisce alla Sezione disciplinare di punire con la sanzione della rimozione il ritardo, grave e reiterato, nel deposito dei provvedimenti (nella specie, relativo al 90% dei provvedimenti depositati, con punte di circa sei anni), quando il magistrato già sia stato censurato per analogo illecito, e ciò in quanto l'applicazione della rimozione non è subordinata alla previa inflizione di una sanzione intermedia.⁵⁷

⁵¹ Cass., sez. un., 12 ottobre 2004 n. 20133, che aveva così argomentato, anche in considerazione del carattere circoscritto nel tempo delle circostanze che, nella prima pronuncia, avevano fatto ritenere giustificati i ritardi accumulati dal magistrato nel deposito delle sentenze.

⁵² In questo senso, v. **Cass., sez. un., 27 febbraio 2012 n. 2927**, a conferma di CSM, sez. disc., 25 febbraio 2011 n. 34.

⁵³ CSM, sez. disc., ord. 8 febbraio 2001 n. 39 in fattispecie in cui la condotta omissiva, esplicitando la sostanziale insensibilità alla funzione di recupero propria della sanzione disciplinare, aveva posto l'esigenza di impedire la reiterazione dell'illecito, con una ulteriore crescita del discredito derivante dal mantenimento di una situazione di intollerabili, perduranti ritardi, e di indirizzare un avvertimento aggiuntivo nei confronti del magistrato incolpato.

⁵⁴ CSM, sez. disc., 8 febbraio 2013 n. 37.

⁵⁵ **CSM, sez. disc., 16 giugno 2008 n. 70** in fattispecie di ritardi di sette e otto anni nel deposito della motivazione di tre sentenze penali in tema di criminalità organizzata, oggetto di più procedimenti disciplinari; **CSM, sez. disc. 21 aprile 2008 n. 40** in fattispecie di ostinati ritardi in sede civile, collegati ad altri illeciti concernenti rapporti personali con consulenti tecnici d'ufficio; successivamente, **CSM, sez. disc., 4 novembre 2011 n. 168** in fattispecie di ritardi nel settore civile della Corte d'appello di un magistrato che, da circa un decennio ed anche negli uffici in precedenza ricoperti, aveva improntato la sua condotta nel senso di continui, gravi e reiterati ritardi, più volte sanzionati in sede disciplinare.

⁵⁶ Cass., sez. un., 8 aprile 2009 n. 8615.

2.4 Il requisito della mancata giustificabilità.

Secondo il costante orientamento della Sezione disciplinare l'eventuale giustificazione del ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni⁵⁸ non è esterna alla fattispecie, come avviene quando un fatto, pur corrispondente alla fattispecie illecita, risulti tuttavia in concreto privo di anti giuridicità per il concorso di una tipica causa di giustificazione, come lo stato di necessità (art. 54 c.p.) o l'esercizio di un diritto (art. 51 c.p.).

Secondo tale indirizzo la fattispecie in esame costituisce una ipotesi di anti giuridicità speciale, interna alla fattispecie tipica, come per gli illeciti penali avviene quando è la stessa norma incriminatrice ad esigere che il fatto venga per esempio commesso “abusivamente”, “arbitrariamente” o “illegittimamente”.⁵⁹

Il giudice disciplinare afferma che sarebbe contraddittorio riconoscere che per l'esistenza dell'illecito sia necessaria “la concomitante presenza dei requisiti positivi della ‘reiterazione’ ... e della ‘gravità’ ... nonché del requisito negativo della ‘non giustificazione’”⁶⁰ e poi negare che la “non giustificazione” sia elemento costitutivo della fattispecie.

La conseguenza pratica di questo orientamento è che l'onere di provare l'assenza dei fatti giustificativi allegati dal magistrato incolpato incombe comunque al Procuratore generale della Corte di cassazione, secondo i principi generali del processo penale, compatibili in sede di processo disciplinare.

Possono dunque venire in rilievo tutte le situazioni idonee ad escludere che il ritardo sia dovuto ad una effettiva violazione dei doveri del magistrato. Deve trattarsi perciò di circostanze che risultino in rapporto di causalità specifica con il ritardo, come ad esempio, la situazione difficile dell'ufficio di appartenenza, il numero delle udienze tenute nell'arco di tempo considerato o l'impegno straordinario in processi di eccezionale importanza (sempre che i contestati ritardi non abbiano negativamente inciso, per la loro particolare rilevanza, sul principio costituzionale ed eurounitario della ragionevole durata del processo).

La giurisprudenza di legittimità si è invece costantemente pronunciata nel senso che “in tema di illeciti disciplinari riguardanti magistrati, la fattispecie prevista dall'art. 2, comma 1, lett. q) dell'art. 2 del d.lgs 23 febbraio 2006 n. 109 punisce il ritardo grave e reiterato nel deposito delle sentenze e dei provvedimenti, mentre l' “assenza di giustificazioni” non configura un elemento della condotta sanzionata, ma una causa di esclusione della punibilità disciplinare che richiede, per essere integrata, l'inesigibilità, da verificare in concreto, di una condotta diversa e, quindi, la dimostrazione dell'inevitabilità del ritardo grave, malgrado il magistrato abbia fatto tutto quanto era nelle sue possibilità per evitarlo. In tale prospettiva, quindi, anche una lodevole laboriosità non può costituire una causa di giustificazione utile ad escludere la sussistenza dell'illecito in questione”.⁶¹

In effetti, come si è già detto, non è più rilevante nel sistema vigente la considerazione della laboriosità personale del magistrato, perché non si tratta di valutare la persona ma i suoi

⁵⁷ Cass., sez. un., 26 marzo 2012 n. 4775, non massimata.

⁵⁸ Per un efficace *excursus* delle più rilevanti sentenze della Sezione disciplinare in relazione alla sussistenza o meno del requisito della mancata giustificabilità dei ritardi, v. SORRENTINO, *L'illecito disciplinare del ritardo nel compimento degli atti d'ufficio*, in *Giustizia insieme*, Roma, 2009, op. cit..

⁵⁹ CSM, sez. disc., 4 novembre 2011 n. 168, cit..

⁶⁰ Cass., sez. un., 14 aprile 2011, n. 8488, cit..

⁶¹ Cass., sez. un., 30 marzo 2011 n. 7193; Cass., sez. un., 3 novembre 2011 n. 22729; cfr. anche CSM, sez. disc., 6 dicembre 2012 n. 10/2013.

comportamenti determinati. Lo stesso numero di processi di cui il magistrato è assegnatario non rileva di per sé, se non se ne dimostri l'incidenza specifica sui tempi disponibili per il compimento degli atti in discussione.

Pur a seguito di questi interventi della Suprema Corte, la Sezione disciplinare ha avuto modo di tornare sull'argomento, assumendo che il riferimento alla categoria dell'inesigibilità dev'essere inteso come esplicativo della *ratio* della fattispecie e non come ricognitivo di autonoma esimente non codificata.⁶² Secondo il giudice di merito, l'idea che il criterio dell'inesigibilità possa operare come clausola generale di esclusione della colpevolezza, aveva avuto qualche riconoscimento in passato, ma è ormai contestata dalla dottrina e dalla giurisprudenza penalistiche prevalenti, in nome del principio di legalità e della certezza del diritto.

Viene richiamata, in particolare, la giurisprudenza penale, che ha da tempo affermato che *“il principio della non esigibilità di una condotta diversa - sia che lo si voglia ricollegare alla ‘ratio’ della colpevolezza riferendolo ai casi in cui l'agente operi in condizioni soggettive tali da non potersi da lui ‘umanamente’ pretendere un comportamento diverso, sia che lo si voglia ricollegare alla ‘ratio’ dell'antigiuridicità riferendolo a situazioni in cui non sembri coerente ravvisare un dovere giuridico dell'agente di uniformare la condotta al precetto penale - non può trovare collocazione e spazio al di fuori delle cause di giustificazione e delle cause di esclusione della colpevolezza espressamente codificate, in quanto le condizioni e i limiti di applicazione delle norme penali sono posti dalle norme stesse senza che sia consentito al giudice di ricercare cause ultralegali di esclusione della punibilità attraverso l'analogia juris”*.⁶³

Ancora, viene richiamata la Corte costituzionale, secondo la quale le formule normative che esigono l'assenza di giustificazioni *“fungono da valvola di sicurezza del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione scatti anche allorché l'osservanza del precetto appaia concretamente inesigibile”*.⁶⁴ E tuttavia esse trovano lo specifico fondamento pur sempre nelle norme positive, *“il cui carattere ‘elastico’ si connette - come di frequente nella valutazione legislativa - alla impossibilità pratica di elencare analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a “giustificare” l'inosservanza del precetto”*.⁶⁵

Aggiunge il giudice disciplinare che la struttura normativa della lett. q), che esplicitamente include l'esigenza della mancanza di giustificazione, impone di fare riferimento a situazioni oggettive che abbiano avuto specifica incidenza causale sui ritardi. Sarebbe proprio la specialità del requisito della antigiuridicità della condotta, quale requisito interno alla fattispecie illecita, a rendere tendenzialmente ingiustificabili ritardi superiori ad un anno che - come ha precisato la Corte di cassazione⁶⁶ - violano anche i termini del giusto processo. In realtà il generico concetto di inesigibilità, quale eventualità esterna alla fattispecie, potrebbe di per sé giustificare anche ritardi eccedenti i limiti della ragionevole durata del processo, ma a costo di vanificare la *“garanzia di un trattamento uniforme di situazioni analoghe e della prevedibilità della sanzione”*. Invece, in una fattispecie ad antigiuridicità speciale, il requisito della mancanza di giustificazione, in quanto interno alla fattispecie, va posto in relazione con il requisito della gravità dei ritardi e può perciò risultare tendenzialmente e gradualmente recessivo a fronte di ritardi tanto gravi da assumere i connotati di una propria specifica antigiuridicità.

⁶² CSM, sez. disc., 4 novembre 2011 n. 168, cit..

⁶³ Cass., sez. sesta pen., 2 aprile 1993, n. 973, cc.

⁶⁴ C. cost., ord. 17 dicembre 2008 n. 417.

⁶⁵ C. cost. 20 giugno 2008 n. 225; C. cost. 13 gennaio 2004 n. 5.

⁶⁶ Cass., sez. un., 13 settembre 2011 n. 18697, cit..

Dev'esservi quindi un rapporto di proporzionalità tra gravità dei ritardi ed esigenze di giustificazione, perché soltanto un rapporto di ragionevole proporzione tra le circostanze addotte e l'entità dei ritardi può autorizzare la conclusione che questi ne furono la conseguenza.

Quando il ritardo è tanto grave da risultare di per sé anti-giuridico, la giustificazione può derivare solo da situazioni eccezionali e transitorie, ma deve pur sempre essere possibile, perché la ragionevolezza è incompatibile con gli automatismi ed esige che la prudenza del giudice possa adeguare le norme alla realtà.⁶⁷

Il contrasto tra giudice di merito e giudice di legittimità sul tema della mancata giustificabilità del ritardo si è di recente **rinnovato** e permane tuttora, nel senso che la Corte di cassazione ha confermato il suo indirizzo, attraverso molteplici puntualizzazioni.⁶⁸

Anzitutto, è stato osservato che la categoria della anti-giuridicità speciale, quale elemento costitutivo dell'illecito, necessita per la sua configurabilità di un contrasto della condotta colpevole con altre disposizioni normative poste a presidio di beni giuridici diversi da quelli direttamente tutelati dalla norma incriminatrice, mentre la "*giustificazione del ritardo*" non evoca altre disposizioni ovvero altri e diversi beni giuridici alla cui stregua valutarne l'eventuale illiceità, ma situazioni di fatto, non previamente catalogabili né enunciabili, cui riconoscere efficacia scriminante sotto il profilo tanto oggettivo quanto soggettivo. La categoria dell'inesigibilità è indicativa, appunto, di una particolare condizione o situazione fattuale per cui il soggetto, per cause indipendenti dalla sua volontà, si trovi nell'impossibilità, oggettiva o soggettiva, di ottemperare al precetto normativo.

In questo ambito la giustificazione del ritardo è una situazione funzionale alla delimitazione degli obblighi giuridicamente determinati sul piano normativo onde temperarne l'immotivato rigore applicativo ogni qualvolta la sanzione potrebbe apparire irrogata *non iure*, per specifiche circostanze concretamente accertate.

La motivazione delle cause dei ritardi ha pertanto natura di causa di giustificazione non codificata, rilevante sul piano oggettivo (e perciò assimilabile, talvolta, alla forza maggiore: ad esempio, lo stato di salute o il carico di lavoro obiettivamente considerato), ovvero su quello soggettivo, *sub specie* della mancanza di "*riprovevolezza*" della condotta (conseguente ad alcune peculiari situazioni di vita personale e familiare), sempre caratterizzata da un'indiscutibile "*elasticità*" applicativa, attesa l'impossibilità, sul piano fattuale non meno che giuridico, di elencare tassativamente e analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a giustificare l'inosservanza della norma precettiva. Di qui, l'inevitabile "*atipicità*" contenutistica della fattispecie.

Il conflitto che si è venuto a determinare tra la Sezione disciplinare e le Sezioni unite sulla natura della mancata giustificazione del ritardo, non sembra superato, atteso che la Corte Suprema ha ancora rigettato ricorsi dei magistrati incolpati, richiamando il consolidato orientamento in materia.⁶⁹ In un caso, ha rigettato il ricorso dell'incolpato sul rilievo che la Sezione disciplinare ha accertato la sussistenza dei plurimi ritardi ultrannuali contestati ed ha esaminato le circostanze giustificative addotte, negandone la concreta idoneità ad escludere l'anti-giuridicità della condotta, con motivazione ritenuta esente da vizi logici, tenuto conto della quantità dei ritardi (in assoluto ed

⁶⁷ CSM, sez. disc., 4 novembre 2011 n. 168, cit. conclude nel senso che "*la responsabilità disciplinare dei magistrati va definita con rigore, senza indulgenze corporative, ma anche con ragionevolezza*".

⁶⁸ Cass., sez. un., 17 gennaio 2012 n. 528, che ha cassato CSM, sez. disc., 3 dicembre 2010 n. 7/2011 in fattispecie di assoluzione dall'addebito di ritardi nel deposito di 181 sentenze civili e 202 ordinanze riservate civili, spalmate in un quinquennio, in sezione distaccata particolarmente gravata di lavoro. In dottrina cfr. BELTRANI, ... *nuovo illecito disciplinare per i magistrati*, in *Dir. e Giust.*, 2006, n. 41, 20 s.; MARRA, *Le prove che il giudice ha l'onere di presentare devono escludere l'anti-giuridicità della condotta*, in *Guida al diritto*, 2012, n. 9, 25 ss..

⁶⁹ Cass., sez. un., 28 maggio 2012 n. 8409.

in percentuale rispetto al totale), del numero di quelli di durata superiore all'anno e del tipo di cause di inesigibilità invocate dall'incolpato (che, in particolare, era componente di un consiglio giudiziario).⁷⁰

La Sezione disciplinare continua, di regola, a ragionare in termini di eventuale giustificazione non esterna alla fattispecie, ma interna alla fattispecie tipica,⁷¹ salvo qualche sporadico caso in cui sembra allinearsi alla giurisprudenza di legittimità.⁷²

Si ritiene tuttavia che, alla luce dell'**indirizzo della Corte Suprema** oramai consolidato, il ritardo grave e reiterato integri *ex se* la fattispecie incriminatrice, attesa l'inegabile tipizzazione dei comportamenti illeciti operata dal d.lgs. n. 109. Con la conseguenza che **non è necessaria la prova, da parte dell'accusa, della violazione dell'obbligo di diligenza**, mentre è **necessaria la speculare allegazione, da parte dell'incolpato, di circostanze oggettivamente idonee a dimostrare la specifica giustificabilità dell'altrettanto specifico ritardo** che, ove caratterizzato dal superamento di ogni limite di ragionevolezza, si sostanzia in una vera e propria ipotesi di denegata giustizia. In tali casi, la condotta del magistrato risulta irrimediabilmente destinata ad integrare gli estremi dell'illecito, ledendo altrettanto irrimediabilmente il diritto delle parti (o, quanto meno, di una delle parti) alla durata ragionevole del processo, diritto sempre più intensamente tutelato da norme tanto costituzionali quanto sovranazionali.

La consapevolezza nella Corte Suprema che non vi possono essere automatismi rigidi nella valutazione, anche comparativa, da un lato, della gravità dei ritardi e, dall'altro, della serietà delle possibili giustificazioni dei ritardi stessi, traspare anche da altri suoi recenti arresti giurisprudenziali.

Pur avendo più volte affermato - come si è già detto - che l'eventuale "*onerosità*" dei carichi di lavoro può assumere valore esimente del ritardo nel deposito dei provvedimenti soltanto nei limiti della ragionevolezza e che la scarsa laboriosità del magistrato non costituisce più una "*condicio sine qua non*" ai fini della configurabilità dell'illecito, la Corte di cassazione ha poi chiarito che la valutazione circa l'assenza di giustificazioni, quale requisito costitutivo della condotta punibile, richiede un confronto, per ciascun anno contestato, tra i provvedimenti depositati in ritardo e quelli depositati regolarmente nei termini sì da potersi desumere, in relazione alla tipologia degli stessi, la percentuale dei provvedimenti depositati in ritardo grave rispetto al totale.⁷³

In ogni caso, quando i ritardi risultino intollerabili, come può accadere nel caso del superamento del termine di un anno soprattutto nella materia civile, la possibilità che essi vengano scriminati si restringe ed è, pertanto, richiesto il concorso di fattori eccezionali e proporzionati alla particolare gravità attribuibile alla violazione.⁷⁴

⁷⁰ Cass., sez. un., 5 aprile 2012 n. 5444.

⁷¹ Tra le ultime, CSM, sez. disc., 24 settembre 2013 n. 109; CSM, sez. disc., 14 dicembre 2012 n. 26/2013; CSM, sez. disc., 23 novembre 2012 n. 25/2013; CSM, sez. disc., 25 ottobre 2012 n. 24/2013; CSM, sez. disc., 8 novembre n. 152; CSM, sez. disc., 26 ottobre 2012 n. 146; CSM, sez. disc., 11 ottobre 2012 nn. 140 e 141; CSM, sez. disc., 21 settembre 2012 n.134; CSM, sez. disc., 27 luglio 2012 n. 113, CSM, sez. disc., 13 luglio 2012 nn. 109 e 111; CSM, sez. disc., 14 giugno 2012 n. 103; CSM, sez. disc., 8 giugno 2012 n. 94; CSM, sez. disc., 7 giugno 2012 n. 93; CSM, sez. disc., 4 maggio 2012 nn. 77 e 90; CSM, sez. disc., 14 febbraio 2013 n. 41; CSM, sez. disc., 22 febbraio 2013 n. 50; CSM, sez. disc., 24 maggio 2013 n. 75; CSM, sez. disc. 5 luglio 2013 n. 98. Degna di menzione è pure CSM, sez. disc., 17 maggio 2012 n. 96 che, vincolata dal principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite in tema di mancata giustificabilità del ritardo nel deposito di sentenze civili superiore all'anno, ha ritenuto di dover comunque applicare l'art. 3 bis del d.lgs. n. 109 del 2006, ritenendo il fatto di scarsa rilevanza.

⁷² CSM, sez. disc., 15 novembre 2012 n. 34/2013. Altre volte, la giurisprudenza disciplinare ha affrontato il problema in modo empirico, senza sbilanciarsi sulla questione di diritto, cfr. CSM, sez. disc., 10 gennaio 2013 n. 43.

⁷³ Cass., sez. un., 6 dicembre 2011 n. 26138, cit., in fattispecie di cassazione con rinvio per vizio di motivazione di una sentenza di condanna emessa nei confronti di un giudice per le indagini preliminari.

Va tenuto presente, però, quanto più recentemente è stato affermato dal giudice disciplinare in fattispecie di **ritardi in materia civile**, e cioè che la valutazione della condotta deve essere operata tenendo presente che il **rispetto della ragionevole durata del procedimento** avviene (in ambito civile) mediante: a) il corretto deposito in termini delle sentenze; b) una idonea produttività; c) la definizione stragiudiziale dei fascicoli; d) lo svolgimento di istruttoria mediante il compimento di udienze.

Dunque, *“il dovere del depositare nei termini delle sentenze deve essere contemperato dall'adempimento degli altri doveri tenendo presente in concreto le possibilità lavorative del magistrato. Altrimenti si indurrebbe i magistrati al mero adempimento formale del rispetto dei termini di deposito senza farsi carico della domanda di giustizia inerente al ruolo ricevuto”*.⁷⁵

Non può pertanto il magistrato gestire ed organizzare il proprio lavoro senza tenere conto della esigenza di depositare in tempi ragionevoli i provvedimenti introitati, in quanto *“le gravi e sistematiche carenze nell'espletamento di uno dei compiti rientranti nelle funzioni del magistrato non possono essere giustificate dalla notevole produttività (anche superiore alla media) riscontrabile in altri settori di attività, ove ciò denoti solo una particolare propensione o predilezione verso questi ultimi a discapito di altri, o, comunque, una non equilibrata ripartizione delle energie lavorative tra le varie incombenze da svolgere”*⁷⁶... *il giudice non può scegliere di aumentare la produttività o di “incamerare” un numero di sentenze eccessivamente elevato senza tenere presente la necessità di adempiere il dovere, legislativamente previsto, di dare una risposta in termini ragionevoli alle parti in attesa di sentenza dopo la riserva del giudice”*.⁷⁷

L'accertamento relativo alla dipendenza dei ritardi inerenti il deposito dei provvedimenti giudiziari da scelte organizzative del magistrato, finalizzate ad accelerare la trattazione delle cause, non può di per sé considerarsi irrilevante ai fini della giustificazione dei ritardi stessi. D'altronde, non sempre tali scelte si rilevano infelici solo per colpa di chi le ha adottate, potendo le stesse avere esiti negativi a causa di fattori aleatori od imprevedibili.⁷⁸ Ad esempio l'aumento imprevedibile del carico di lavoro, la necessità di prendere in carico ruoli organizzati da altri, il venir meno dell'ausilio della magistratura onoraria, ecc.

L'**inesigibilità** va pertanto individuata, secondo il recente orientamento del giudice disciplinare, tenendo presente: a) la gravosità del complessivo carico di lavoro, in riferimento a quello mediamente sostenibile dal magistrato a parità di condizioni; b) la consistenza del ruolo e numero delle udienze tenute; c) i dati della laboriosità e dell'operosità, desumibili dall'attività svolta sotto il profilo quantitativo e qualitativo; d) l'organizzazione dell'ufficio giudiziario di appartenenza; e) le funzioni giurisdizionali concretamente svolte; f) situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo.

La giustificabilità del ritardo nel deposito di sentenze e ordinanze deve assumere il carattere della conferenza, pregnanza, oggettività, idoneità concreta ad escludere l'antigiuridicità della condotta di un magistrato ai fini del giudizio disciplinare.⁷⁹

Questo orientamento del giudice disciplinare, peraltro, si rende più consapevolmente conforme, come solo sporadicamente era prima avvenuto, alla giurisprudenza di legittimità, nella convinzione

⁷⁴ Cass., sez. un., 25 novembre 2013 n. 26284; Cass, sez. un., 18 luglio 2013 n. 17556; Cass., sez. un., 17 giugno 2013 n. 15124; Cass., sez. un. 13 febbraio 2013 n. 3266, Cass., sez. un., 25 gennaio 2013 n. 1770; cfr. anche CSM, sez. disc., 7 dicembre 2012 n. 12/2013.

⁷⁵ CSM, sez. disc., 18 gennaio 2013 n. 36. Nello stesso cfr. CSM, sez. disc., ord. 30 luglio 2013 n. 100.

⁷⁶ Cass., sez. un., 22 settembre 2000 n. 1039.

⁷⁷ CSM, sez. disc., 18 gennaio 2013 n. 36, cit.

⁷⁸ Cass., sez. un., 13 settembre 2011 n. 18698 e, più recentemente, CSM, sez. disc., 5 aprile 2013 n. 63.

⁷⁹ Cass., sez. un., 17 gennaio 2012, n. 528.

che “il ritardo grave e/o reiterato nel deposito dei provvedimenti da parte del magistrato integra di per sé la fattispecie in esame, attesa l'innegabile tipizzazione dei comportamenti illeciti operata dalla citata norma. Ne consegue che **il predetto addebito postula, per la sterilizzazione della sua anti giuridicità, non già la prova, da parte dell'accusa, della violazione dell'obbligo di diligenza, bensì la speculare allegazione, da parte dell'incolpato, di circostanze oggettivamente idonee a dimostrare la specifica giustificabilità dell'altrettanto specifico ritardo che, ove caratterizzato dal superamento di ogni limite di ragionevolezza, si sostanzia in una vera e propria ipotesi di denegata giustizia. La condotta del magistrato, pertanto, integra gli estremi dell'illecito contestato, ledendo il diritto delle parti, o quanto meno di una di esse, alla durata ragionevole del processo**”.⁸⁰

Vero è che, ancor più recentemente, la Corte di cassazione ha 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 rinviarne 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 responsabilità”.⁸¹

Tra le numerose e diverse **cause giustificative** dedotte nei procedimenti disciplinari, un discorso a parte si rende necessario in relazione a quelle attinenti allo **stato di salute** che, quando serie e documentate, sono state prese in considerazione sempre con la massima attenzione in sede di merito. Per esempio, le “*gravissime condizioni di salute*” di un prossimo congiunto,⁸² così come il decesso di un familiare,⁸³ sono stati ritenuti elementi giustificativi impeditivi della configurabilità della fattispecie in esame. Si è in particolare affermato, in sede di merito,⁸⁴ che la considerazione che i ritardi irragionevoli non trovano mai giustificazione, con riferimento alla configurabilità dell'illecito, trova il suo naturale limite in relazione a problemi di salute, gravi e rigorosamente documentati, che incidano direttamente sulla limitata produttività del magistrato, come avviene ad esempio a causa dello straordinario numero di visite specialistiche, ricoveri ospedalieri e trattamenti terapeutici, spalmati nell'arco temporale attinto dall'addebito, che siano la conseguenza sia della natura della patologia che dei suoi effetti collaterali. Si considera, in questi casi, che i gravi problemi di salute ben avrebbero giustificato eventuali, consistenti congedi straordinari o anche aspettative, a volte evitati dal magistrato per senso del dovere e spirito di servizio in sedi giudiziarie magari gravate da enormi carichi di lavoro. D'altronde, in casi del genere, viene in rilievo il **principio fondamentale del diritto alla salute** (art. 32 Cost.), che non può essere compresso da alcun altro valore fondamentale, pure costituzionalmente protetto.

E' stata conseguentemente ritenuta causa giustificativa dei ritardi una grave encefalopatia, cui era conseguito un grave *deficit* motorio e comunicativo, protrattosi ben oltre la data in cui il magistrato aveva ripreso il suo lavoro.⁸⁵

⁸⁰ CSM, sez. disc., 18 gennaio n. 36 cit.

⁸¹ Cass., sez. un., 27 novembre 2013 n. 26550, cit.

⁸² CSM, sez. disc., 20 aprile 2007 n. 42 in fattispecie ove, a seguito di incidente stradale occorso al proprio figlio, il magistrato aveva dovuto prestare cura e assistenza.

⁸³ CSM, sez. disc., 20 ottobre 2008 n. 118 ed altre analoghe.

⁸⁴ CSM, sez. disc., 24 maggio 2010 n. 95; CSM, sez. disc., 12 marzo 2010 n. 53.

⁸⁵ CSM, sez. disc., 25 febbraio 2011 n. 57, che ha ritenuto il magistrato bisognoso di terapie di riabilitazione motoria, che certamente influirono sul rendimento lavorativo.

Non è stato ritenuto invece una causa giustificativa dei ritardi, in quanto non configuri propriamente una seria patologia dello stato di salute, il disagio psicologico che abbia portato ad una terapia specialistica, con conseguenti colloqui psicoterapeutici protrattisi nel tempo.⁸⁶

E' stata però - coerentemente - ritenuta causa giustificativa dei ritardi lo "*stato ansioso-depressivo reattivo*" dovuto a "*stress lavorativo*", comportante "*calo dell'organizzazione e della performance*" e che è stato curato con "*una terapia con alprazolam ed escitalopram e sedute di psicoterapia di sostegno*", terapia che ha avuto effetti riducenti ma non definitivi ed era ancora in corso alla data di rilevazione dei ritardi.⁸⁷

In diverso avviso, anche sul tema dell'esimente della carenza di salute del magistrato, si sono espresse le Sezioni unite della Corte di cassazione, secondo cui i ritardi nel deposito dei provvedimenti, quando per la reiterazione e l'entità superano ogni limite di tollerabilità e ragionevolezza, integrano in ogni caso gli estremi dell'illecito. Le vicende familiari del magistrato incolpato non possono valere ad assolvere del tutto o in gran parte, per lunghi periodi di tempo, il magistrato dall'osservanza dei primari doveri di laboriosità e diligenza impostigli dall'art. 1 del d.lgs. n. 109 e, pertanto, risolversi in un ostacolo al buon funzionamento del servizio giustizia; ove sussistano ostacoli di tal genere, di natura grave e permanente, tali da non risolversi in tempi ragionevoli, non potendo le negative conseguenze delle stesse ricadere sulla collettività, al magistrato non in grado di svolgere il proprio lavoro in condizioni di accettabile serenità ed efficienza, restano aperte le vie consentite dall'ordinamento giudiziario (congedi straordinari ed aspettative per motivi familiari) per potersi temporaneamente assentare dal servizio, onde consentire che lo stesso prosegua senza intralci derivanti da motivi non istituzionali.⁸⁸

Particolarmente apprezzabile, in tema di **giustificabilità dei ritardi collegata alla maternità**, è l'indirizzo di legittimità, secondo il quale, per escludere la ricorrenza della causa di giustificazione dei ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali di un magistrato che aveva appena preso possesso dell'ufficio, in coincidenza con la nascita della terza figlia, non può omettersi di tener conto dell'apparato primario e secondario posto a tutela della lavoratrice madre e, quindi, di verificare se la organizzazione del lavoro attuata in concreto, presso il tribunale ove prestava servizio l'incolpata, fosse rispettosa di tale normativa. L'esigenza di un equilibrio tra responsabilità familiari e professionali sotteso a detta normativa, nella peculiare condizione in cui si trovi il magistrato durante e dopo la gravidanza, impone di accertare specificamente se i ritardi non siano correlati anche ad una organizzazione dell'ufficio che non abbia tenuto conto, o non abbia potuto tener conto di tale situazione.⁸⁹

In conclusione, in base alla effettuata ricostruzione sistematica dell'illecito in esame - si deve esprimere l'**auspicio che il legislatore chiarisca**, in sede di riforma di una tipizzazione tuttora "*imperfetta*", **se la mancata giustificazione del ritardo sia elemento intrinseco o estrinseco alla fattispecie**, onde superare un contrasto tra la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura e le Sezioni unite della Corte di cassazione, non più tollerabile in un sistema di garanzie che deve tendere alla certezza del diritto ed al pari trattamento dei magistrati incolpati.

⁸⁶ CSM, sez. disc., 3 aprile 2009 n. 48; CSM, sez. disc., 24 ottobre 2008 n. 119, secondo cui il ritardo può essere giustificato soltanto quando sfoci in vere e proprie patologie, quali, ad esempio, la "*depressione maggiore*".

⁸⁷ CSM, sez. disc., ord. 30 luglio 2013 n. 97.

⁸⁸ Cass., sez. un., 17 maggio 2013, n. 12108, in fattispecie in cui hanno escluso che la Sezione disciplinare sia incorsa nella violazione dell'art. 190 c.p.p. e dei diritti della difesa con la mancata ammissione della ulteriore prova testimoniale, richiesta dal magistrato per dimostrare di essersi costantemente ed intensamente dedicato, per i quasi sette anni coincidenti con il periodo di cui alla contestazione, ai doveri parentali nei confronti di una figlia adottiva particolarmente bisognosa di cure.

⁸⁹ Cass., sez. un., 11 settembre 2013 n. 20815.

La soluzione adottata nella maggior parte dei casi dalla Sezione disciplinare, pur prestandosi al fianco delle puntuali critiche espresse in sede di legittimità, sembra essere più garantista e più conforme allo spirito del giusto processo ex art. 111 Cost.

Sembra poi auspicabile intervenire nel senso di abrogare la lett. g) dell'art. 12, primo comma, del d.lgs. 109, che stabilisce che per tale illecito si applica una sanzione non inferiore alla censura.

3. Il ritardo non reiterato nell'adempimento delle funzioni (lett. g o a d.lgs. 109/2006) ed il ritardo nella fissazione delle udienze (lett. g d.lgs. 109/2006 e art. 81 bis disp. att. c.p.c.).

Il **ritardo nel compimento di un solo atto** nell'esercizio delle funzioni non comporta responsabilità ai sensi della lett. q) ma, semmai, ai sensi della **lett. g)**, nel caso in cui l'omissione integri una grave violazione di legge dovuta ad ignoranza o negligenza inescusabile oppure ai sensi della **lett. a)**, nel caso in cui la condotta omissiva arrechi ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti.⁹⁰

La giurisprudenza disciplinare, in una fattispecie in cui era contestato ad un pubblico ministero il **ritardo nelle attività di indagine relative ad un solo processo**, che aveva determinato la prescrizione del reato, ha ritenuto di dover qualificare ai sensi della lett. g) e non della lett. a), né della lett. m), l'illecito sanzionato: *"... è evidente che l'adozione di provvedimento non consentito dalla legge (lett. m) configura una violazione di legge (lett. g), per cui tra le due fattispecie v'è un indiscutibile rapporto di specialità. Che va risolto nel senso che, sebbene la lett. g) sembri 'prima facie' riferibile a qualsiasi violazione di legge, essa in realtà risulta applicabile solo ai comportamenti illegali, perché alle decisioni o ai provvedimenti illegittimi è applicabile esclusivamente la fattispecie prevista dalla lett. m). A meri 'comportamenti' si riferisce (per di più testualmente) anche la lett. a). E sembra ragionevole ritenere che pure tra questa fattispecie e quella prevista dalla lett. g) vi sia un rapporto di specialità, in quanto per un magistrato la violazione di legge è certamente un comportamento scorretto. Sicché deve concludersi che i comportamenti scorretti riconducibili alla fattispecie di cui alla lett. a) siano solo quelli che non integrino una violazione di legge, laddove i comportamenti integranti una violazione di legge sono riconducibili esclusivamente alla fattispecie speciale prevista appunto dalla lett. g)".*⁹¹

La sentenza si pone peraltro in contrasto con altra coeva⁹² che, in fattispecie simile (prescrizione del reato per omesse indagini), ha escluso la configurabilità dell'illecito di cui alla lett. g) ed ha sanzionato il magistrato per gli illeciti di cui alle lett. a) e h).

Più recentemente, in un caso in cui è stato disposto il non luogo a procedere nei confronti di un presidente di sezione della Corte d'appello penale in relazione ad un unico ritardo determinatosi in merito ad una istanza di applicazione dell'indulto, che aveva provocato una ingiusta detenzione, la Sezione disciplinare non ha preso posizione sulla qualificazione dell'illecito, escludendo in radice il fatto costitutivo dell'addebito.⁹³

La decisione di applicare in casi simili la lett. g), contrastante con altre, anche coeve e successive, che hanno applicato la lett. a), con conseguente censura e trasferimento di ufficio per il magistrato ritardatario in unico procedimento, sembra condivisibile, anche se, sul piano

⁹⁰ Cfr. in questo senso CSM, sez. disc., 14 giugno 2012 n. 126.

⁹¹ CSM, sez. disc., 27 settembre 2012 n. 3/2013.

⁹² CSM, sez. disc., 7 dicembre 2012 n. 4/2013. Nello stesso senso, v. anche CSM, sez. disc., ord. 18 marzo 2013 n. 45 e CSM, sez. disc., 15 febbraio 2013 n. 48, che hanno qualificato ai sensi della lett. a) la condotta in esame, ma hanno disposto il non luogo a procedere per insussistenza degli addebiti.

⁹³ CSM, sez. disc., ord. 5 febbraio 2013 n. 23. La Procura generale della Corte di cassazione aveva in quel caso qualificato l'incolpazione ai sensi dell'art. 2, lett. a).

motivazionale, sarebbe stato preferibile il mero ricorso al principio di specialità tra norme nel senso di ritenere la lett. g) norma di chiusura specifica nell'ambito dei c.d. errori di diritto e nella valutazione nel fatto (applicabile quindi in via residuale anche agli atti giurisdizionali) e, quindi, norma speciale rispetto alla lett. a), che è norma di chiusura specifica nell'ambito di tutti gli illeciti funzionali, e non solo di quelli connessi alla violazione del dovere di diligenza.

Responsabilità disciplinari connesse alla violazione della c.d. legge Pinto possono poi configurarsi in riferimento ai **rinvii delle udienze che comportano uno sfioramento dei termini di durata ragionevole dei processi**.

Recentemente la Sezione disciplinare ha ritenuto che è possibile configurare in astratto ai sensi della lett. g) (e non ai sensi della lett. q) come in un primo momento la Procura generale della Corte di cassazione aveva ritenuto di procedere) le condotte di magistrati addetti alle sezioni civili che hanno dilazionato la decisione, ai sensi dell'art. 352 c.p.c., di numerose cause, la cui definizione in termini minori sarebbe stata possibile - secondo la prospettazione accusatoria - in relazione ai carichi rispettivi di lavoro, all'adeguatezza dei mezzi disponibili ed alla materia delle controversie trattate, come era reso evidente dalla circostanza che altri magistrati assegnati alle stesse sezioni, a alla data di accertamento dei fatti, avevano rinviato per la precisazione delle conclusioni, agli anni immediatamente successivi oltre cento cause. Il giudice disciplinare ha ritenuto in tale occasione che la fissazione, da parte del giudice di una agenda del processo che non si limiti alla fissazione cronologica dei processi da decidere sulla base dell'ordine di iscrizione a ruolo, ma la scagli sulla base delle caratteristiche dei processi pendenti sul ruolo, della loro difficoltà, dell'urgenza legata ad alcune vicende specifiche o alle caratteristiche del procedimento, non costituisce una violazione disciplinare se la dilazione non appaia palesemente incongrua in relazione ai carichi di lavoro ed alla difficoltà dei processi.⁹⁴

Pur condividendosi il principio di diritto va osservato che, nella specie, si trattava - in quasi tutti i casi - di **rinvii a udienze di precisazione delle conclusioni dilazionati anche a sette anni**, per cui le violazioni di legge (artt. 81, 82 e 115 disp. att. c.p.c. sui termini relativi all'intervallo fra udienze e sull'obbligo di rinvio a "*udienza immediatamente successiva*"; art. 111 Cost. nel precetto, in esso contenuto, del giusto processo nella sua componente temporale della ragionevole durata; art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della stessa legge Pinto, così come costantemente interpretati dalla giurisprudenza della CEDU, secondo la quale i processi in grado d'appello (come nella specie si trattava) non devono protrarsi oltre i due anni per la durata e, comunque, non deve protrarsi per oltre cinque anni la durata dell'intero giudizio)⁹⁵ ben avrebbero potuto ritenersi "*gravi*" ed "*inescusabili*". Gravi, perché i rinvii delle udienze non soltanto si pongono in contrasto con le norme del codice di rito che disciplinano i tempi e le cadenze processuali, ma oltrepassano ogni soglia di giustificazione che deve, di regola, ritenersi sempre superata in concreto, quando il tempo di ritardo leda il diritto delle parti alla durata ragionevole del processo, di cui alle norme costituzionali e sovranazionali vigenti, esponendo lo Stato italiano ad una possibile condanna per opera della Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Inescusabili, perché poco importa a tal fine che le reiterate violazioni non siano sintomatiche di una produttività dei magistrati incolpati inferiore a quella di altri (pochi) magistrati inseriti nelle rispettive sezioni civili della Corte. L'inescusabilità è un concetto che va inteso in termini oggettivi e soggettivi con riferimento agli autori delle violazioni di legge e la circostanza che l'azione disciplinare sia stata esercitata solo per alcuni e non per tutti i magistrati addetti alle sezioni civili non è di per sé sintomatica di una impossibilità, per i magistrati incolpati, di evitare le commesse violazioni delle norme eurounitarie, costituzionali e processuali previste a tutela delle parti e del giusto e rapido processo.

⁹⁴ CSM, sez. disc., 8 marzo 2013, n. 57.

⁹⁵ *ex multis*, CEDU, sez. seconda, 2 marzo 2010, Lefevre c. Italia, cit.

Non può aver rilievo, ai fini dell'accertamento di questo illecito la circostanza che i rinvii abnormi delle udienze non abbiano comportato *“una diminuzione del numero delle definizioni, e, di conseguenza, un allungamento dei tempi dei processi”*. Non può condividersi, pertanto, l'affermazione che le dilazioni effettuate non sono palesemente incongrue in relazione ai carichi di lavoro ed alla difficoltà dei processi.

In sintesi, nel **settore civile**, deve ritenersi che la **violazione dei termini massimi di rinvio delle udienze di trattazione dei processi civili o del lavoro** (art. 82 disp. att. c.c.) ponga problemi di applicabilità della lett. g), specie quando debba tenersi conto della portata precettiva del principio di ragionevole durata del processo disposto dall'art. 111 Cost., mentre nel settore penale potrebbero acquisire rilievo, per gli stessi profili, gli omessi o rarefatti atti di istruzione.

Tra l'altro, possono esprimersi perplessità anche in relazione alla qualificazione degli illeciti connessi ai ritardi nella fissazione delle udienze. L'illecito di cui alla lett. q) - come si è visto - non è riferibile soltanto ai ritardi nel deposito di provvedimenti giudiziari, concernendo piuttosto i ritardi *“nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni”*. Non v'è dubbio che anche i provvedimenti di rinvio delle udienze costituiscano *“atti relativi all'esercizio delle funzioni”* che, se gravi, reiterati e non giustificati, possono condurre alla relativa sanzione disciplinare, specialmente se essi eccedano il triplo dei termini previsti dalla legge Pinto per la ragionevole durata dei processi.

Sempre nel settore civile, va però tenuto conto della **modifica dell'art. 81 bis disp. att. c.p.c.**, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 ter del decreto legge 13 agosto 2011 (*“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo Sviluppo”*), convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148, il quale stabilisce che *“può costituire illecito disciplinare”* il mancato rispetto dei termini fissati nel calendario del processo. Il testo oggi in vigore dell'art. 81 bis disp. att. c.p.c., risultante dalla suindicata novella, è dunque il seguente: *“Il giudice quando provvede sulle richieste istruttorie, sentite le parti e tenuto conto della natura, dell'urgenza, e della complessità della causa, fissa, nel rispetto del principio di ragionevole durata del processo il **calendario delle udienze** successive indicando gli incumbenti che verranno in ciascuna di esse espletati, compresi quelli di cui all'art. 189 primo comma. I termini fissati nel calendario possono essere prorogati anche d'ufficio quando sussistono gravi motivi sopravvenuti. La proroga deve essere richiesta dalle parti prima della scadenza dei termini. **Il mancato rispetto dei termini fissati nel calendario di cui al comma precedente da parte del giudice del difensore o del CTU può costituire violazione disciplinare e può essere considerato ai fini della valutazione di professionalità e della nomina o conferma agli uffici direttivi e semidirettivi”**.*

La nuova versione dell'art. 81-bis disp att. c.p.c. può essere interpretata come un'affermazione del principio di proporzionalità, in forza del quale, non essendo possibile, a fronte della scarsità delle *“risorse disponibili”*, destinare per tutti i processi civili una quantità illimitata di risorse, è necessario riservare a ciascun processo una quota delle risorse disponibili, proporzionale alla sua specifica rilevanza socio economica ed alla sua complessità ma, comunque, in maniera tale da conseguire lo scopo del rispetto della durata ragionevole del processo. Secondo questa opzione interpretativa, può ritenersi che il legislatore abbia voluto introdurre una sorta di **doppio binario nella trattazione delle cause civili**: per un verso, i processi già pendenti devono essere definiti il più celermente possibile sulla base dei suindicati programmi; per altro verso, i processi instaurati dopo il 17 settembre 2011 (data di entrata in vigore della disposizione) devono essere trattati secondo il calendario di cui alla nuova norma, nel rispetto del principio costituzionale del giusto processo. Resta il fatto che, per gli aspetti disciplinari, si tratta di una disposizione che, per la sua genericità e per la mancanza di qualsiasi coordinamento con le norme del d.lgs. n. 109 del 2006, appare di certo foriera di problematiche applicative, soprattutto tenuto conto che **i problemi di efficienza della giustizia civile non possono essere risolti attraverso l'introduzione di una sanzione disciplinare**, che appare peraltro incongrua, anche in quanto il mancato rispetto dei termini fissati dal calendario potrebbe il più delle volte non dipendere da violazioni del dovere di

diligenza del magistrato, ma, più verosimilmente, da mutate esigenze e necessità di organizzazione complessiva del lavoro del proprio ufficio.⁹⁶

4. I doveri specifici a carico dei titolari di incarichi direttivi o semidirettivi e le relative omissioni (lett. dd d.lgs. 109/2006).

Il tessuto normativo ordinamentale riconosce ai dirigenti degli uffici giudiziari il potere di sorveglianza sugli uffici stessi e sui magistrati ai sensi delle norme di cui al r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511.

L'art. 14 del citato decreto attribuisce al Presidente della Corte di cassazione, al Presidente della Corte di appello ed al Presidente del Tribunale la sorveglianza sugli uffici soggetti alla loro direzione e sui magistrati in servizio. Il successivo art. 16 detta disposizioni analoghe in tema di sorveglianza sugli uffici requirenti e sui magistrati ad essi addetti, assegnando tale responsabilità ai dirigenti degli uffici, rispettivamente, nazionali, distrettuali e circondariali (Procura generale della Corte di cassazione, Procure generali distrettuali, Procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari e presso i Tribunali per i minorenni).

Sulla base di queste norme il C.S.M.⁹⁷ ha osservato come, nel sistema vigente, il potere di sorveglianza costituisca un *proprium* dei dirigenti degli uffici giudiziari, strettamente connesso ai loro compiti di direzione, organizzazione e gestione, autonomo e non derivato dall'iniziativa dell'autorità centrale,⁹⁸ cui dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 25/2006, si è affiancato (ma non sostituito) il potere di vigilanza dei Consigli giudiziari sugli uffici.

Riguardo la violazione dei doveri di informazione connessi ai poteri di sorveglianza, il d.lgs. n. 109 del 2006 prevede alcune **fattispecie di illecito proprio**, che può essere ascritto solo ai soggetti indicati dalle norme, quali **titolari di incarichi direttivi e semidirettivi**, sanzionabili anche con la **misura minima dell'ammonimento**. Esse trovano il loro fondamento sia nel generale dovere di correttezza, sia nelle specifiche esigenze di garantire i controlli nel sistema del governo autonomo della magistratura ed assicurare l'indipendente e l'imparziale esercizio della giurisdizione.

Per quel che in questa sede rileva, l'art. 2, secondo comma, lett. dd), prevede quale illecito **“l'omissione, da parte del dirigente l'ufficio o del presidente di una sezione o di un collegio, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati dell'ufficio, della sezione o del collegio”**.

L'illecito in questione va ricordato con la successiva disposizione di cui all'art. 14, quarto comma, del d.lgs. n. 109 del 2006.⁹⁹ Ora, se la facoltà di segnalazione è propria di ogni cittadino e, generalmente, di ogni soggetto dell'ordinamento, alcuni organi o soggetti giuridici hanno un vero e proprio dovere di comunicazione di *“ogni fatto rilevante sotto il profilo disciplinare”* al Ministro della giustizia ed al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Essi sono il Consiglio superiore della magistratura, i Consigli giudiziari e, appunto, i dirigenti degli uffici. A loro volta, i

⁹⁶ Cfr. anche l'intervento del Procuratore generale della Corte di cassazione CIANI del 25 gennaio 2013, all'inaugurazione dell'Anno giudiziario in www.cortedicassazione.it.

⁹⁷ In particolare nella delibera 1° luglio 2010 su *Poteri di vigilanza dei Consigli giudiziari*.

⁹⁸ In questo senso CSM, Circolare 13 novembre 2013 *“Modifica della Circolare in materia di organizzazione tabellare - Provvedimenti da adottare per prevenire o porre rimedio ai casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio”*.

⁹⁹ Per gli aspetti procedurali cfr. FRESA, *“Profili procedurali: il procedimento disciplinare innanzi al CSM: iniziativa, istruttoria, conclusione”*, in *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*, a cura di TENORE, Milano, 2010, 353 ss..

presidenti di sezione ed i presidenti di collegio, nonché i procuratori aggiunti¹⁰⁰ hanno il dovere di comunicare ai dirigenti degli uffici “*i fatti concernenti l’attività dei magistrati della sezione o del collegio o dell’ufficio che siano rilevanti sotto il profilo disciplinare*”.

Dunque, dovendosi raccordare quanto previsto dalla lett. dd) con quanto disposto dal successivo art. 14, quarto comma, può affermarsi che **solo i titolari di incarichi direttivi hanno il dovere di comunicare direttamente agli organi titolari dell’azione disciplinare i fatti di rilevanza disciplinare** di cui sono venuti a conoscenza a causa o nell’esercizio delle loro funzioni. I **titolari degli incarichi semidirettivi** (presidenti di sezione, procuratori aggiunti) o anche i **presidenti di collegio** hanno il **dovere di segnalare i fatti** medesimi **ai titolari dei rispettivi uffici direttivi**, che provvederanno ad inoltrare la notizia dell’illecito ai titolari dell’azione. Deve ritenersi che i titolari degli uffici direttivi possano adempiere il dovere sanzionato in via disciplinare, anche trasmettendo in via gerarchica ai rispettivi organi deputati alla sorveglianza ed alla vigilanza nel distretto di appartenenza (il Presidente della Corte d’appello ed il Procuratore generale presso la Corte d’appello).

In riferimento al **problema dei ritardi nel compimento degli atti relativi all’esercizio delle funzioni** (lett. q), si è in concreto riscontrato che la (troppo) solerte denuncia ai titolari dell’azione disciplinari da parte del capo dell’ufficio tende ad aggravare (piuttosto che risolvere) il problema che, lontano dal riguardare soltanto la responsabilità personale del singolo magistrato ritardatario, investe la funzionalità dell’intero ufficio e l’interesse dell’intera collettività (oltre che delle parti processuali) ad avere un processo giusto e rapido.

La dottrina¹⁰¹ ha più volte auspicato un intervento preventivo del capo dell’ufficio che, ancor prima di trasmettere la segnalazione del fatto di rilevanza disciplinare, riesca ad attenuare le conseguenze negative dei ritardi sul flusso degli affari dell’ufficio giudiziario, magari attraverso una diversa ripartizione dei carichi di lavoro, che tenda conto più puntualmente delle direttive del Consiglio superiore della magistratura in materia.¹⁰²

E’ stato in particolare osservato che **non vi è, e non può esservi, alcun automatismo tra le segnalazioni dei soggetti a ciò abilitati e l’esercizio dell’azione disciplinare da parte dei suoi titolari**, tenuti ad un preventivo vaglio circa la sussistenza effettiva degli elementi costitutivi della notizia di illecito disciplinare. Ai soggetti destinatari del dovere di cui alla lett. dd) va pertanto riconosciuto un **marginale di apprezzamento della rilevanza dei fatti**, tale da escludere la responsabilità disciplinare per mancate segnalazioni relative a fatti *ictu oculi* non riconducibili, in concreto, ad alcuna delle fattispecie tipiche di illecito cui rinvia la norma.¹⁰³

Tale margine di apprezzamento deve ritenersi tanto più ampio in quei casi in cui la fattispecie tipica richiede una valutazione in termini di gravità, abitualità, rilevanza del fatto, ecc. Il dovere di segnalazione non può nascere *sic et simpliciter* dalla conoscenza del fatto senza alcuna valutazione in termini di concretezza e per la sola possibilità astratta di una sua configurabilità in una delle fattispecie tipizzate dal legislatore. Al contrario, esso sembra da ricondursi all’esito di una prima sommaria verifica della gravità del fatto, quando è richiesta, oppure della sua non riconducibilità *prima facie* nella sfera della non rilevanza ai sensi dell’art. 3 bis.

¹⁰⁰ La previsione che anche i procuratori aggiunti hanno l’obbligo di comunicare agli organi titolari dell’esercizio dell’azione disciplinare ogni fatto astrattamente idoneo ad assumere rilievo disciplinare è il frutto dell’intervento della legge 24 ottobre 2006 n. 269, a modifica dell’art. 14 del d.lgs. n. 109 del 2006.

¹⁰¹ Da ultimo FIMIANI-FRESA, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Torino, 2013, op. cit., 161 ss.

¹⁰² V. ad esempio la risoluzione C.S.M. del 7 settembre 2011 in tema di *standard* di rendimento ed analisi e sperimentazione per gli uffici di primo e secondo grado e, più recentemente, la circolare C.S.M. P10356 del 4 maggio 2012 in tema di carichi esigibili.

¹⁰³ Così CAPUTO, *Gli illeciti disciplinari*, op. cit., 744. Nello stesso senso, FANTACCHIOTTI, *Profili sostanziali: le infrazioni disciplinari e le relative sanzioni*, op. cit., 221.

Sicché, con specifico riferimento ai ritardi, il dovere di segnalazione potrebbe sussistere non per il solo fatto che i ritardi siano superiori al triplo del massimo, ma all'esito di una prima e sommaria delibazione in relazione, quanto meno, alla loro gravità e reiterazione (se non anche alla mancata giustificazione, anche se ciò potrebbe essere dubbio alla luce dell'orientamento della cassazione).

Potrebbe convenirsi con quanto affermato dal giudice disciplinare, e cioè che *non configura illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni, per grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile, né per omessa comunicazione del presidente di sezione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati della sezione, la condotta del titolare di un ufficio semidirettivo che non solleciti formalmente il magistrato affidato alla sua attività di coordinamento a depositare tempestivamente una sentenza relativa a numerosi imputati detenuti per gravi reati, in relazione ai quali si verifichi la scadenza dei termini di fase della custodia cautelare, situazione che avrebbe potuto essere evitata con il tempestivo deposito del provvedimento, ed ometta di dare comunicazione della vicenda agli organi titolari dell'azione disciplinare, quando il processo sia di eccezionale complessità, ma conceda al giudice della sua sezione ripetuti esoneri dall'ordinario carico di lavoro con l'ufficio gravato di un eccezionale carico di lavoro, in quanto tali circostanze escludono che si sia verificata qualunque inerzia nell'attività di vigilanza, tanto più che non esistono sistemi generali di monitoraggio sul rispetto dei termini nel deposito delle motivazioni delle sentenze.*¹⁰⁴

Va da sé che la giurisprudenza di legittimità ha recentemente ed espressamente affermato che al magistrato ritardatario *“resta aperta (...) la via del coinvolgimento dei capi degli uffici che non si siano spontaneamente attivati, come pure devono, per risolvere i problemi connessi a ritardi non sporadici né occasionali, collegati in ipotesi a situazioni cui sia possibile porre anche solo parziale rimedio”* e ciò affinché siano adottati *“rimedi idonei a farvi fronte, anche mediante un eventuale alleggerimento del carico, ove possibile e se obiettivamente eccessivo”*.¹⁰⁵

Proprio su questa linea sono specificamente intervenute **due Circolari del C.S.M. approvate il 13 novembre 2013** (*“Modifica della Circolare in materia di organizzazione tabellare - Provvedimenti da adottare per prevenire o porre rimedio ai casi di significativi ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio”* e *“Definizione di compiti e responsabilità dei dirigenti degli uffici giudiziari nel caso di ritardi nel deposito di provvedimenti giudiziari da parte dei magistrati dell'ufficio”*).

Secondo il C.S.M., nei casi di ritardi nel deposito di provvedimenti, il dirigente non ha solo **compiti di informazione a fini disciplinari**, ma ha anche **doveri di conoscenza** e, quindi, di comprensione delle cause dei ritardi, in funzione di eventuali interventi organizzativi di sua esclusiva competenza.

Se la **violazione degli obblighi di informazione** può rilevare sul piano disciplinare, la **violazione dei doveri di conoscenza ed eventualmente di intervento** rilevano sul piano della valutazione dell'attività del dirigente. Peraltro, quest'ultimo è tenuto, in sede di redazione del rapporto informativo ai fini della valutazione della professionalità, a dar conto *“delle ragioni accertate dei ritardi, degli elementi utili per valutare l'eventuale giustificabilità e dei provvedimenti organizzativi adottati per rimuoverne le cause che risultino non riconducibili esclusivamente a responsabilità del ritardatario”*.

E' dunque necessario prevedere che, **in presenza di ritardi, il dirigente debba accertarne le cause**, ai seguenti fini: a) adempiere compiutamente gli obblighi di informazione, illustrando anche le ragioni accertate dei ritardi, in modo da fornire così elementi per valutarne l'eventuale giustificabilità; b) intervenire con provvedimenti organizzativi destinati a rimuovere le cause dei

¹⁰⁴ CSM, sez. disc., ord. 2011 n. 37.

¹⁰⁵ Cass., sez. un., 27 novembre 2013 n. 26650.

ritardi, soprattutto in quei casi in cui risultino non riconducibili esclusivamente a responsabilità del magistrato ritardatario.

In tale prospettiva, gli interventi del dirigente devono ispirarsi al principio per cui occorre sempre e tempestivamente adeguare l'organizzazione dell'ufficio ai criteri di migliore funzionalità e di massima efficacia ed efficienza del servizio. Invero, l'esistenza di significativi e reiterati ritardi (anche quando non superino per gravità la soglia della rilevanza disciplinare presunta) può rappresentare il sintomo di una possibile criticità operativa del sistema, di fronte al quale il dirigente ha il compito di intervenire quanto prima onde verificare le cause dei ritardi maturati dal singolo magistrato o dalla sezione e, quindi, possibilmente rimuoverle.

Il dirigente deve assumere i correttivi necessari ogni qualvolta risulti che la disfunzione sia dipesa da una non corretta distribuzione del lavoro e, quindi, da una inadeguatezza dei criteri organizzativi. In generale, **nei casi in cui si accerti che i ritardi non dipendono da circostanze esclusivamente afferenti alla sfera professionale del magistrato, i rimedi vanno individuati, all'esito di un esame accurato dei flussi, con l'assunzione di un modello organizzativo più adeguato**; ad esempio, attraverso la modifica dei criteri di assegnazione degli affari, il ripensamento della composizione e delle materie di competenza delle sezioni, la redistribuzione dei ruoli, l'affiancamento di giudici onorari o di giudici ausiliari ovvero l'assegnazione di ruoli autonomi ai G.O.T. in presenza di significative carenze di organico.

Anche nei casi in cui si accerti che le disfunzioni dipendano solo dal magistrato interessato, a tutela degli interessi dell'utenza e del diritto ad una ragionevole durata del processo, il dirigente non può non farsi carico dell'eliminazione dell'arretrato. A tale scopo deve utilizzare tutti gli strumenti disponibili, quali esoneri quantitativi, qualitativi (con previsione di adeguati meccanismi compensativi), affiancamenti, riequilibri dei ruoli, fatto salvo il dovere di informare i titolari dell'azione disciplinare e di darne conto nei rapporti redatti in sede di valutazione di professionalità.

In tale ottica, essenziale è il **ruolo dei presidenti di sezione**, che devono farsi promotori dei rimedi in concreto più opportuni. Essi, anche nel corso degli incontri ex art. 47 *quater* O.G., sono tenuti a curare, oltre lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali e l'approfondimento delle innovazioni legislative, anche il monitoraggio dell'andamento della sezione, il flusso degli affari, l'individuazione di proposte di ulteriore razionalizzazione idonee al raggiungimento degli obiettivi tabellari, eventualmente anche coinvolgendo i dirigenti della cancelleria.

La modifica della circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2014/2016¹⁰⁶ è stata attuata mediante l'introduzione di una disposizione che estrinsechi il dovere del dirigente di vigilare sulla funzionalità dell'ufficio con riferimento alla tempestività nel deposito dei provvedimenti e, quindi, di adottare i provvedimenti organizzativi necessari a superare le situazioni di criticità. Tale nuova disposizione è consistita nell'introduzione del Capo VI bis intitolato: *"provvedimenti da adottare per prevenire o porre rimedio ai casi di significativo ritardo nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati addetti all'ufficio"*, inserita dopo il Capo VI che riguarda i *"Criteri per l'assegnazione degli affari"*.

Nei relativi paragrafi si sancisce, in primo luogo, il **dovere del dirigente di verificare la corretta funzionalità operativa dell'ufficio anche sotto il profilo della tempestività nella definizione degli affari assegnati ai magistrati**. Per l'adempimento di tale dovere si prevede una **attività di verifica periodica sui termini di deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati dell'ufficio**. Essenziale, in tale fase, è il ruolo dei presidenti di sezione, tenuto conto dei compiti che ad essi competono ai sensi dell'art. 47-*quater* O.G. e del paragrafo 35 della Circolare.

La fase di verifica è importante non solo per rilevare i casi in cui i ritardi significativi sono già maturati ma anche per monitorare i casi in cui, pur non essendo decorsi i termini di deposito previsti normativamente, la situazione del carico di lavoro del singolo magistrato sia

¹⁰⁶ Circolare P. n. 19199 del 27 luglio 2011 - Delibera del 21 luglio 2011 e succ. mod.

tale da far prevedere che tali termini non saranno rispettati. Ci si pone, dunque, in un'ottica di doverosità di interventi finalizzati anche a prevenire i ritardi.

Espletato il **monitoraggio semestrale**, nel caso in cui emergano situazioni di criticità che necessitano di interventi organizzativi il dirigente dell'ufficio, sentiti i presidenti di sezione ed i magistrati interessati, dovrà adottare sollecitamente i provvedimenti necessari per porvi rimedio, indicando le ragioni e le esigenze di servizio che li giustificano.

Tale obbligo motivazionale è dovuto all'esigenza di dar conto delle differenti ragioni che possono aver determinato le criticità, responsabilizzando il dirigente nei casi in cui tali situazioni siano dovute a disfunzioni organizzative anche sopravvenute. I provvedimenti organizzativi da adottare possono essere, anzitutto, quelli di riequilibrio dei ruoli. Essi, peraltro, possono consistere anche in una più ampia riorganizzazione dell'ufficio, con riguardo al numero, al dimensionamento e alla competenza per materia delle sezioni.

Insomma, la **verifica periodica sulla tempestività nel deposito dei provvedimenti** deve costituire un'occasione per un'analisi ulteriore dei dati statistici relativi ai flussi ed alle pendenze in rapporto alle risorse personali e materiali di cui l'ufficio può disporre e deve comportare l'adozione da parte del dirigente delle variazioni tabellari necessarie, finalizzate al potenziamento dei settori o delle sezioni o ad altre modifiche dell'assetto tabellare secondo moduli più razionali e coerenti.

Ovviamente è stato previsto l'obbligo del dirigente di intervenire anche nei casi in cui i ritardi non siano dovuti a criticità di carattere organizzativo: ribadito il dovere di segnalazione dei ritardi rilevanti in sede disciplinare, il dirigente dovrà promuovere lo smaltimento dei procedimenti in cui i ritardi siano maturati attraverso una specifica programmazione con il magistrato interessato e con un **piano di rientro sostenibile**, sia per lo stesso magistrato sia per l'intero ufficio. Qualora tale programma non sia sufficiente o, comunque, non sortisca effetti positivi, è previsto che il dirigente adotti ulteriori misure organizzative, fra le quali la nuova circolare indica a titolo esemplificativo: a) il parziale o totale esonero temporaneo del magistrato dall'assegnazione di nuovi affari; b) l'esonero temporaneo da specifiche attività giudiziarie; c) la redistribuzione dei procedimenti all'interno della sezione, con l'eventuale formazione di ruoli autonomi da assegnare ai G.O.T., nel caso di significative vacanze di organico, ovvero con l'assegnazione di ruoli aggiuntivi ai singoli giudici, disponendo l'affiancamento di G.O.T.; tali misure, che devono essere improntate a perseguire il **principio di ragionevole durata del processo** nell'interesse degli utenti ad una giustizia celere, devono comunque tenere conto dell'intero assetto organizzativo dell'ufficio e non devono comportare violazioni del **principio di perequazione dei carichi di lavoro**. Per questo si è previsto che le misure organizzative non debbano comportare una sperequazione permanente dei carichi di lavoro tra tutti i magistrati dell'ufficio e debbano prevedere adeguati meccanismi compensativi una volta che sia stato attuato il programma di rientro.

E' stata infine espressamente prevista l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni introdotte con la recente delibera anche alla Corte di cassazione, in virtù del richiamo generale di cui all'art. 7 bis, terzo comma, O.G..

Mario Fresa

sostituto Procuratore generale della Corte di cassazione