

Il Consiglio giudiziario presso la Corte d'Appello di Milano: alcuni aspetti dell'attività del quadriennio 2016-2020(*)

di **Eugenio Fusco**

procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Milano

e **Alberto Roccella**

già professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano

Il lavoro illustra alcuni aspetti dell'attività del Consiglio giudiziario del distretto della Corte d'Appello di Milano nel quadriennio 2016-2020. La prima parte dell'articolo riguarda il Consiglio giudiziario in composizione limitata ai soli membri togati, la seconda parte il Consiglio in composizione ordinaria.

1. Il Consiglio giudiziario di Milano nel decorso quadriennio

Il Consiglio giudiziario costituito presso la Corte d'Appello di Milano nei quattro anni e mezzo della sua durata in carica dopo l'elezione del 2016¹ ha tenuto in composizione ordinaria 164 adunanze nel corso delle quali ha trattato 1.753 punti all'ordine del giorno, con una documentazione complessiva di oltre 30.000 pagine. A questa attività si è aggiunta quella svolta nella c.d. *composizione ristretta* (con i soli componenti togati), quella della sezione autonoma per i magistrati onorari e quella delle commissioni speciali². In particolare nella *composizione ristretta* il Consiglio giudiziario ha trattato 737 pratiche riguardanti incompatibilità parentali, incarichi extragiudiziali, autorizzazioni a risiedere fuori dal circondario; ha discusso 1.163 pareri, di cui 614 per la valutazione quadriennale della professionalità, 366 per il conferimento e per la conferma degli incarichi direttivi e semi-direttivi, 182 per il conferimento delle funzioni giurisdizionali ai MOT e per lo svolgimento di quelle ulteriori funzioni che pure richiedono il parere del Consiglio³. In taluni rari casi si è reso necessario svolgere attività istruttoria, segnatamente audizione del magistrato in valutazione e di persone informate sui fatti.

Una relazione sull'attività svolta dal Consiglio giudiziario comporterebbe dunque una rassegna molto ampia dei problemi dell'organizzazione giudiziaria. Per questa ragione e per evitare di abusare della pazienza del lettore, si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione soltanto su

(*) Il contributo è frutto della collaborazione tra i due autori. Eugenio Fusco ha redatto i paragrafi 1-5, Alberto Roccella i paragrafi 6-10.

¹ Nel 2016 le elezioni per i componenti togati dei Consigli giudiziari si erano svolte nei giorni 3 e 4 aprile, in osservanza di quanto disposto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 28 febbraio 2008, n. 35. In deroga a questa disposizione, nell'ambito dei provvedimenti assunti dal Governo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'art. 83, comma 19, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, ha differito di sei mesi (alla prima domenica e al lunedì successivo del mese di ottobre 2020) le elezioni per il rinnovo dei Consigli giudiziari. La disposizione, benché testualmente riferita soltanto alle elezioni, è stata correttamente intesa nel senso di differire anche il rinnovo dei componenti non togati, avvocati e professori universitari i quali non sono eletti ma sono designati rispettivamente dal Consiglio nazionale forense e dal Consiglio universitario nazionale (d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25, art. 9).

² Commissione per l'analisi dei flussi e delle pendenze negli uffici giudiziari del distretto; commissione per il tirocinio dei magistrati ordinari; commissione per la formazione permanente della magistratura onoraria; comitato per le pari opportunità in magistratura.

³ I dati sono stati forniti dalla segreteria del Consiglio giudiziario.

alcuni argomenti, svolgendo considerazioni derivanti da personali riflessioni degli autori sulla loro partecipazione al Consiglio.

2. Il Consiglio giudiziario in composizione limitata ai togati: il “diritto di tribuna” dei laici

L'art. 16 del d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 25 stabilisce che i componenti avvocati e professori dei Consigli giudiziari possono partecipare esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'art. 15, co. 1, lett. a) *criteri di assegnazione degli affari e sostituzione dei giudici impediti*, lett. d) *vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto*, lett. e) *organizzazione e funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto*. Con riferimento alle altre materie indicate al citato art. 15, co. 1, non è prevista la partecipazione dei componenti non togati, ai quali è riconosciuto - solo presso alcuni Consigli giudiziari - unicamente un “diritto di tribuna”, che, nel senso letterale del termine, implica l'essere semplici spettatori di quel che accade.

In base al vigente Regolamento del Consiglio: «È facoltà dei componenti non togati di assistere alle sedute dedicate alle materie rientranti nella competenza del Consiglio in composizione togata» (art. 9, co. 11). Tale facoltà è stata esercitata solo dai laici in rappresentanza della classe forense e non anche da quelli indicati dall'Accademia, i quali, per loro scelta, si sono limitati a partecipare alla seduta ordinaria.

3. Il particolare interesse dell'avvocatura per le incompatibilità parentali

L'avvocatura, sia a livello nazionale che locale, mostra interesse ad assistere ai lavori della “Ristretta” e, nel Consiglio giudiziario di Milano, si è registrato un interesse particolare in relazione alle pratiche sulle incompatibilità parentali, specie quelle tra magistrato e parenti che esercitano la professione di avvocato; il che è del tutto comprensibile se si considera che affianco alla tutela del prestigio del magistrato – deve essere evitata anche solo l'apparenza di situazioni lesive della correttezza e imparzialità – sta pure una ragione di leale concorrenza tra studi legali, peraltro in continua evoluzione nelle forme sia di partecipazione che di gestione dell'attività dei professionisti che vi operano. Tanto che pur rimanendo solo sullo sfondo la possibilità di spostare sull'“Ordinaria” le pratiche in materia di incompatibilità parentale – peraltro già attuata in altri Consigli giudiziari – molteplici sono state le occasioni in cui gli avvocati, presenti in “Ristretta”, non si sono limitati ad assistere ma hanno partecipato attivamente alla discussione, fornendo indicazioni e chiarimenti sulla organizzazione degli studi legali coinvolti nella pratica in esame; talvolta sollecitati ad intervenire dallo stesso Presidente: è innegabile che si sia trattato di un contributo rilevante. Il tema dell'imparzialità del Magistrato è una pre-condizione rispetto al corretto esercizio della giurisdizione: l'astensione che sia in qualche modo riconducibile ad una casistica astrattamente rientrante nelle incompatibilità non è solamente la soluzione *in extremis* al problema ma è anche la manifestazione che le misure preventive non hanno funzionato;

sicuramente, la vigente normativa ordinamentale merita una attenta riflessione al riguardo, non foss'altro perché ancorata – come si diceva – ad una visione degli studi professionali non più attuale⁴.

Peraltro, la richiesta di una più incisiva partecipazione alla “Ristretta” da parte degli avvocati non è rimasta circoscritta alle pratiche inerenti alle incompatibilità parentali, ma era volta a riconsiderare integralmente – senza mai giungere ad una contrapposizione con i togati – il “diritto di tribuna” così come disciplinato dal Regolamento del Consiglio. D'altronde, di istanze analoghe si era fatto promotore, in ambito nazionale, il CNF (Consiglio Nazionale Forense) anche attraverso una serie di iniziative sul territorio (seminari, convegni e, più in generale, *moral suasion*). È da tener presente che, proprio nel corso della passata “consiliatura giudiziaria”, la “Commissione Vietti”⁵ aveva valutato – nell’auspicio di un’apertura alla partecipazione dei laici all’autogoverno locale – non più attuale la disciplina di fonte primaria prevista per i Consigli giudiziari e proponeva, addirittura, l’abolizione dell’art. 16 del d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 25. L’Associazione Nazionale Magistrati, facendosi portavoce delle diverse sensibilità presenti nella magistratura, in maggioranza contraria all’ampliamento della partecipazione dei non togati in Consiglio giudiziario, si è opposta. Il Consiglio Superiore ha assunto una posizione più interlocutoria, mostrandosi favorevole a mutuare la prassi del “diritto di tribuna”, maturata in alcune realtà territoriali⁶, ed ha anche siglato un Protocollo di intesa con il Consiglio nazionale forense, volto a valorizzare il ruolo dell’avvocatura all’interno del Consiglio giudiziario (13 luglio 2016)⁷.

4. Il “diritto di tribuna” e le valutazioni professionali dei Magistrati

Presso il Consiglio giudiziario di Milano gli avvocati hanno costantemente esercitato il loro “diritto di tribuna” in occasione della discussione dei pareri sui magistrati, che è indubbiamente la competenza più rilevante tra quelle che appartengono alla “Ristretta”.

I Consigli dell’ordine, che hanno facoltà di interlocuzione sui pareri per la conferma negli incarichi direttivi/semidirettivi, non hanno esercitato tale facoltà in modo incisivo ma, nella maggioranza dei casi, si sono limitati a trasmettere al Consiglio giudiziario indicazioni scarsamente

⁴ Si pensi agli studi con centinaia di avvocati, con sedi in diverse città e, quindi, circondari diversi; si tratta di organizzazioni complesse all’interno delle quali è presente una netta distinzione dei ruoli, con distinte figure professionali e forme di ripartizione degli utili previste statutariamente.

⁵ La Commissione Vietti per la riforma dell’Ordinamento giudiziario, istituita con d.m. 12 agosto 2015, nel proporre l’eliminazione della doppia composizione (“ordinaria” e “ristretta”) del Consiglio giudiziario, di fatto finiva con il consentire, ai laici, la partecipazione sia alla discussione che alla deliberazione di tutte le pratiche, equiparando - come nel CSM - la loro posizione a quella dei togati. Equiparazione non propriamente razionale rispetto al sistema, posto che ai laici del Consiglio superiore - diversamente da quelli dei Consigli giudiziari - non è consentito di svolgere, contemporaneamente, la professione; resta poi il “nodo” della selezione: i membri laici sono nominati per designazione diretta, per di più in assenza di una preventiva indicazione dei criteri di scelta.

⁶ Delibera CSM del 13 settembre 2016.

⁷ C. VALORI, *I consigli giudiziari, dieci anni dopo*, in *Questione Giustizia*, 28 novembre 2017, https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-consigli-giudiziari_dieci-anni-dopo_27-11-2017.php, per un completo inquadramento delle singole posizioni.

rilevanti, sovente basate su formule stereotipate⁸; ed è anche mancato un loro efficace raccordo con gli avvocati presenti in Consiglio, i quali, invece, hanno sempre assistito con interesse alla trattazione dei pareri, tanto che avrebbero voluto avere a disposizione – ma non è ammesso dal Regolamento – anche le bozze e la documentazione relativa ai pareri⁹, unicamente per miglior cognizione di causa, ferma la preclusione di introdurre contributi valutativi nella formulazione del parere sul magistrato.

Diversa è l'ipotesi – anch'essa prevista dal Regolamento del Consiglio giudiziario presso la Corte d'Appello di Milano – in cui «*i componenti del Consiglio Giudiziario a conoscenza di circostanze rilevanti ai fini della valutazione [del magistrato], che non siano emerse nel rapporto del dirigente dell'ufficio o già risultanti dal fascicolo, ne danno tempestivamente notizia al Consiglio Giudiziario per i conseguenti approfondimenti istruttori*» (art. 7, co. 6). Posto che la norma non fa alcuna differenza tra i componenti del Consiglio, anche i “laici” possono, autonomamente, essere a conoscenza di tali *circostanze rilevanti* e, dandone notizia in seduta, possono influire sul procedimento di valutazione, ma solo indirettamente in quanto il Consiglio dovrà comunque aprire una fase istruttoria *ad hoc* con tutte le garanzie per il “valutando”. In concreto, questa fattispecie non si è mai verificata nei quattro anni e mezzo di consiliatura.

Nel Regolamento del Consiglio giudiziario di Milano è anche previsto che il Consiglio, ai fini della vigilanza che esercita sugli uffici del distretto, «*può avvalersi di ogni informazione desunta: (...) da ogni altra fonte di conoscenza, compresi gli esposti pervenuti purché non anonimi*» (art. 8, co. 2, lett. h)). Potrebbe, in astratto, accadere che nell'esposto siano riportati anche fatti specifici incidenti sulla professionalità di un magistrato in valutazione. Il procedimento di vigilanza, di competenza della “Ordinaria”, e il procedimento per la formulazione del parere, di competenza della “Ristretta”, seguono due *iter* distinti e separati, ovviamente senza che il secondo possa essere sospeso in attesa della definizione del primo. Tuttavia, in casi del genere e, analogamente, quando giunga in Consiglio un esposto vertente su fatti specifici riguardanti la professionalità di un magistrato (specialmente sotto il profilo della carenza di indipendenza, equilibrio, preparazione giuridica), la segnalazione, su delibera consiliare, viene trasmessa al dirigente, il quale – come nel caso in cui l'esponente si fosse rivolto a lui direttamente – assume le necessarie informazioni

⁸ Si consideri che il Consiglio Superiore della Magistratura, con la risalente delibera del 31 marzo 2007, aveva incentivato la generalizzata acquisizione, da parte dei Consigli giudiziari, di motivate e dettagliate valutazioni formulate dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati sui magistrati in valutazione (in un'ottica di ampliamento delle fonti di conoscenza). Diverso sarebbe il caso di una “discutibile” valutazione, trasmessa *motu proprio* al Consiglio giudiziario, riferibile a questo o quel magistrato.

⁹ È il tema dell'accesso agli atti e, segnatamente, al fascicolo personale del magistrato in valutazione, che viene fisicamente trasmesso al consigliere togato designato quale relatore, sulla base di criteri prestabiliti. Gli altri consiglieri togati possono accedere, tramite COSMAG, al fascicolo personale informatico, quasi integralmente sovrapponibile a quello cartaceo, del quale pure possono chiedere copia alla Segreteria. In previsione della discussione del parere, il consigliere incaricato di elaborarlo trasmette agli altri togati la bozza, il rapporto informativo, l'autorelazione. L'avvocatura chiede di poter leggere tali documenti prima della seduta e di avere, anch'essa, accesso, al fascicolo personale.

(anche dal diretto interessato), la inoltra¹⁰, con le proprie eventuali osservazioni, al Consiglio giudiziario, che ne terrà conto nella formulazione del parere, garantendo il contraddittorio al magistrato in valutazione, qualora non abbia già avuto possibilità di controdedurre.

5. Il “diritto di tribuna” nella prospettiva della riforma dell’Ordinamento giudiziario

Il tema del “diritto di tribuna” nelle valutazioni di professionalità dei magistrati è tornato alla ribalta a seguito del recente disegno di legge recante delega al Governo (anche) per la riforma dell’Ordinamento giudiziario¹¹, che prevede, in particolare, la riforma del sistema di funzionamento del Consiglio giudiziario e delle valutazioni di professionalità dei magistrati¹².

I principi fissati – per gli aspetti che qui interessano – possono essere così riassunti: *i*) ai componenti laici dei Consigli giudiziari è riconosciuta facoltà di assistere alle discussioni e deliberazioni sulle valutazioni di professionalità dei magistrati (superando le differenti discipline adottate nei singoli distretti); *ii*) estrema semplificazione della procedura di valutazione di professionalità con esito positivo¹³ (rendendo altresì omogenea la formulazione dei pareri, ancora significativamente differenziata da distretto a distretto).

Si è osservato che consentire ai laici di assistere alle valutazioni di professionalità dei magistrati gioverebbe a *dissipare ogni cono d’ombra e assicurare l’interesse di tutti gli operatori di giustizia ad agire nella massima correttezza e trasparenza anche nel momento valutativo (...), potrebbe favorire una maggiore ponderazione da parte dei componenti deliberanti*¹⁴. In realtà, l’ottimale ponderazione da parte dei componenti deliberanti ha luogo (e dovrebbe ovunque avere luogo) a prescindere dalla presenza dei non deliberanti. Tale presenza, in ogni Consiglio giudiziario, sarebbe, tuttavia, un *segnale molto importante per il suo significato simbolico; dimostrerebbe che la magistratura non teme di discutere delle proprie valutazioni di professionalità alla presenza del mondo forense e del mondo accademico*¹⁵.

¹⁰ Ai sensi dell’art. 11 d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160.

¹¹ APC, XVIII leg., disegno di legge n. 2681, presentato il 28 settembre 2020 dal Ministro della giustizia di concerto con altri Ministri.

¹² Si vedano su questa rivista, in confronto dialettico: S. PERELLI, *Diritto di Tribuna agli avvocati nelle valutazioni di professionalità dei magistrati*, 6 novembre 2019, https://www.questionegiustizia.it/articolo/diritto-di-tribuna-agli-avvocati-nelle-valutazioni-di-professionalita-dei-magistrati_06-11-2019.php, e P. CERVO, *Diritto di tribuna e consigli giudiziari: perché dire no*, 25 novembre 2019, https://www.questionegiustizia.it/articolo/diritto-di-tribuna-e-consigli-giudiziari-perche-dire-no_25-11-2019.php.

¹³ In questo caso, il dirigente recepisce l’autorelazione e si limita ad esprimere giudizio positivo con riferimento ai requisiti di indipendenza, imparzialità ed equilibrio e ai parametri della capacità, laboriosità, diligenza e impegno; il Consiglio giudiziario richiama il rapporto, senza ulteriore motivazione; il Consiglio Superiore delibera in conformità, salvo che emergano situazioni concrete e oggettive che inducano a dubitare del requisito dell’equilibrio, nel qual caso può disporre approfondimenti istruttori, anche avvalendosi del contributo di psicologi di comprovata professionalità, assicurando adeguate garanzie all’interessato.

¹⁴ S. PERELLI, cit.

¹⁵ S. PERELLI, cit. Non pare, poi, dirimente, quale argomento critico rispetto al “diritto di tribuna”, sostenere che *una volta sancita a livello di legge, la passiva presenza dei laici in seno ai consigli giudiziari è fisiologicamente destinata, in prospettiva, ad evolversi in presenza attiva, con diritto di parola ed infine di voto, con buona pace dell’autogoverno* (cfr. P. CERVO, cit.).

Nell'esperienza del Consiglio giudiziario del distretto di Milano, il “diritto di tribuna” esercitato dagli avvocati non ha condizionato le valutazioni dei magistrati né quando si è trattato di formulare pareri di professionalità né quando si è trattato di formulare pareri per il conferimento/la conferma di incarichi direttivi e semidirettivi; intanto, perché nessuno dei togati ha rilevato qualsivoglia forma di condizionamento e, secondariamente, perché quando – specie nell'ultimo periodo di consiliatura – si è registrata una spinta – ad avviso di chi scrive – verso un eccesso di “aggettivazioni” nei pareri, la presenza dei laici non ha certo influito sulle diverse posizioni dei togati e, soprattutto, sulle loro deliberazioni.

Nella prospettiva di riforma, la semplificazione e standardizzazione dei pareri per le valutazioni di professionalità potrebbe consentire di spostare migliori energie sulle valutazioni per il conferimento/la conferma di incarichi direttivi e semidirettivi da svolgersi – magari con la partecipazione del magistrato in valutazione – in una cornice di totale trasparenza della documentazione allegata e delle proposte organizzative avanzate dall’“aspirante”, cui certamente non può nuocere il “diritto di tribuna” dei componenti laici del Consiglio giudiziario.

6. Il distretto di Corte d'Appello di Milano: alcuni dati

Prima di illustrare l'attività del Consiglio giudiziario in composizione ordinaria si ritiene utile richiamare alcuni dati sul sistema giudiziario del distretto.

Il distretto di Milano, con una popolazione di oltre 6.600.000 di abitanti, è il maggiore dei ventisei distretti di Corte d'Appello, le cui dimensioni sono molto varie. In passato il Ministero della giustizia ha individuato quattro classi dimensionali sulla base dell'organico dei magistrati e della popolazione amministrata, così distinguendo le Corti d'Appello in tre Corti metropolitane, otto grandi, dieci medie e otto piccole¹⁶.

Con altri criteri si può notare che solo otto distretti hanno popolazione oltre i tre milioni di abitanti, dodici distretti hanno popolazione compresa fra uno e tre milioni di abitanti e sei distretti hanno popolazione inferiore a un milione di abitanti¹⁷. Varia molto anche il numero complessivo dei magistrati degli uffici giudiziari compresi in ciascun distretto. Se si tiene conto delle regole relative alla composizione del Consiglio giudiziario, solo in tre distretti gli uffici giudiziari hanno un organico complessivo superiore a 600 magistrati; in sei distretti l'organico è compreso tra 351 e 600 magistrati; negli altri diciassette distretti l'organico non supera i 350 magistrati. Nel periodo qui considerato, prima quindi dell'incremento del ruolo organico della magistratura disposto nel

¹⁶ Questa classificazione si trova nella *Relazione tecnica sulle piante organiche degli uffici di secondo grado* allegata al d.m. 2 agosto 2017, nel B.U. del Ministero della giustizia, n. 19 del 15 ottobre 2017, p. 13.

¹⁷ Hanno popolazione superiore a tre milioni di abitanti i distretti di Bologna, Brescia, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia. Hanno popolazione fra uno e tre milioni di abitanti i distretti di Ancona, Bari, Cagliari, Catania, Catanzaro, Genova, L'Aquila, Lecce, Palermo, Salerno, Trento e Trieste. Infine hanno popolazione inferiore a un milione di abitanti i distretti di Caltanissetta, Campobasso, Messina, Perugia, Potenza e Reggio Calabria.

2018¹⁸, le piante organiche più recenti assegnavano agli uffici giudiziari del distretto di Milano un numero complessivo di 872 magistrati¹⁹, pari al 9,3% del totale nazionale dei magistrati assegnati agli uffici giudicanti di merito²⁰.

Le diversità ora richiamate possono risultare qualitative oltre che quantitative e quindi suggeriscono cautela nel confrontare quanto qui esposto con altri distretti, tanto più che variano molto anche le dimensioni dei tribunali ordinari, distinti dal Ministero della giustizia in cinque gruppi dimensionali definiti in base alla popolazione del bacino di utenza²¹ e dal Csm ugualmente in cinque gruppi dimensionali definiti però in base al numero di magistrati in pianta organica²². Dopo la cosiddetta *riforma della geografia giudiziaria* del 2012²³, il distretto di Milano comprende nove Tribunali ordinari, così classificabili secondo la popolazione del relativo circondario: due molto grandi (Milano e Monza), tre grandi (Pavia, Como, Busto Arsizio), tre medio-grandi (Lodi, Lecco e Varese), soltanto uno medio-piccolo (Sondrio), nessuno piccolo. La distinzione è però

¹⁸ La l. 30 dicembre 2018, n. 145 ha disposto (art. 1, comma 379) l'incremento di 600 unità del ruolo organico del personale della magistratura ordinaria. In attuazione di questa disposizione si veda il d.m. 14 settembre 2020 (nel B.U. del Ministero della giustizia, n. 20 del 31 ottobre 2020), recante la nuova pianta organica del personale di magistratura di merito (uffici giudiziari di primo e secondo grado, sorveglianza e minori) di cui non si tiene conto nel testo che si riferisce soltanto alla situazione antecedente. Le piante organiche dei Tribunali ordinari e delle relative Procure della Repubblica erano state determinate, da ultimo, dal d.m. 1° dicembre 2016, nel B.U. del Ministero della giustizia, n. 3 del 15 febbraio 2017. Quelle degli uffici giudicanti e requirenti di secondo grado erano state determinate dal già citato d.m. 2 agosto 2017.

¹⁹ Questo numero complessivo di magistrati era così articolato: Tribunali ordinari, 511; Procure della Repubblica, 168; Tribunale di sorveglianza, 20; Tribunale dei Minorenni, 16; Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni, 7; Corte d'Appello, 126; Procura Generale presso la Corte d'Appello, 24. Bisogna inoltre aggiungere due magistrati distrettuali, uno giudicante e uno requirente.

²⁰ La percentuale del 9,3% è stata calcolata tenendo conto del numero complessivo di 9.360 magistrati assegnati agli uffici giudicanti e requirenti di merito, numero indicato dal Ministero della giustizia nella *Relazione tecnica al progetto di determinazione delle piante organiche del personale di magistratura di merito in attuazione dell'articolo 1 comma 379 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 uffici giudiziari di primo e secondo grado, sorveglianza e minori*, allegata al d.m. 14 settembre 2020, nel B.U. del Ministero della giustizia, n. 20 del 31 ottobre 2020, p. 65.

²¹ V. *La performance dei tribunali italiani nel settore civile [2014-2016]. Il ranking degli uffici sulla base dei principali indicatori di rendimento e delle scoperture di personale. Uno studio di Fabio Bartolomeo*, nel sito web della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia, <https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Performance%20Tribunali%20settore%20Civile%202016.pdf>, ove i Tribunali ordinari sono ripartiti in cinque gruppi dimensionali (tra parentesi il rispettivo bacino di utenza): 12 Tribunali molto grandi e metropolitani (oltre 900.000 abitanti); 32 Tribunali grandi (tra 900.000 e 400.000 abitanti); 32 Tribunali medio-grandi (tra 400.000 e 300.000 abitanti); 32 Tribunali medio-piccoli (tra 300.000 e 180.000 abitanti); 32 Tribunali piccoli (con meno di 180.000 abitanti).

²² In base al numero di giudici in pianta organica i Tribunali sono così distinti: 53 piccoli (fino a 20 giudici); 63 medio-piccoli (tra 21 e 50 giudici); 14 medio-grandi (tra 51 e 100 giudici); 3 grandi (più di 100 giudici); 3 metropolitani (Milano, Napoli, Roma). Questa classificazione è richiamata nel grafico A di pag. 92 allegato al citato d.m. 1° dicembre 2016.

²³ La *riforma della geografia giudiziaria* è stata realizzata dal d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155, che per il distretto di Milano ha disposto la soppressione di due Tribunali (quelli di Vigevano e di Voghera) e delle relative Procure della Repubblica (con conseguente ampliamento del circondario di Pavia a 141 comuni già compresi nei circondari dei due Tribunali soppressi), nonché delle preesistenti dodici sezioni distaccate di Tribunale (Gallarate, Saronno, Cantù, Erba, Menaggio, Cassano d'Adda, Legnano, Rho, Desio, Morbegno, Luino, Abbiategrasso). Sui profili costituzionali della riforma v. M. CARRER, *Il riordino della geografia giudiziaria: appunti per un inquadramento costituzionale delle riforme di circondari e distretti*, in *Federalismi.it* n. 9 del 3 maggio 2017, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33950&content=&content_author=; v. anche R. IPPOLITI, *La riforma della geografia giudiziaria: efficienza tecnica e domanda di giustizia*, in *Economia pubblica*, 2015, n. 2, 91-124.

diversa se tiene conto, secondo il criterio del Csm, del numero di magistrati in pianta organica: tre tribunali piccoli, quattro medio piccoli, uno medio grande, uno metropolitano²⁴. Queste differenze dimensionali suggeriscono considerazioni differenziate anche per uffici siti nell'ambito dello stesso distretto.

Gli autori non hanno fatto parte della sezione autonoma del Consiglio giudiziario per i magistrati onorari e quindi in questa sede non si considerano gli uffici del giudice di pace. L'attività dal Consiglio giudiziario in composizione ordinaria ha peraltro ripetutamente mostrato il ruolo importante dei giudici onorari di tribunale (ora *giudici onorari di pace*, dopo il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116) e dei vice procuratori onorari nelle Procure della Repubblica.

Gli uffici giudiziari del distretto contano già nelle tabelle di organizzazione e nei progetti organizzativi delle Procure sull'apporto dei magistrati onorari, un apporto facilmente comprensibile se si considera il caso della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, dotata di 86 posti di magistrato (compresi il Procuratore e otto aggiunti) e di 85 posti di vice procuratore onorario (di cui 67 effettivamente in servizio²⁵). Secondo il progetto organizzativo i vice procuratori onorari, diretti e coordinati da un Procuratore aggiunto, sono assegnati ai singoli Dipartimenti (con esclusione della Direzione distrettuale antimafia) della Procura e sono destinati a rappresentare l'ufficio del Pubblico Ministero davanti al giudice di pace e al tribunale in composizione monocratica, con disponibilità a svolgere almeno sette udienze al mese e con possibilità di assegnazione fino a dodici udienze mensili. Essi sono assegnati anche, con una programmazione mensile, allo svolgimento di un turno quotidiano presso la Sezione Portale della Procura. Questi dati fanno comprendere la particolare rilevanza dei vice procuratori onorari, ma anche l'ingente lavoro di organizzazione della loro attività, con la predisposizione ogni anno di molte migliaia di turni di udienza. I dati concernenti la Procura della Repubblica di Milano sono imponenti; ma i vice procuratori onorari, pur tenendo conto dei limiti legali al loro impiego, sono essenziali in tutte le Procure della Repubblica perché in ciascuna di esse il loro numero è prossimo a quello dei magistrati professionali.

Altrettanto vale per i *giudici onorari di pace* che costituiscono una componente strutturale dei Tribunali ordinari, indispensabile per il loro funzionamento²⁶. In ciascun Tribunale, infatti, i

²⁴ Si indica tra parentesi il numero dei magistrati in pianta organica dei Tribunali ordinari. I tre tribunali piccoli sono quelli di Sondrio (12), Lecco (15) e Lodi (17); i quattro tribunali medio-piccoli sono quelli di Varese (23), Como (29), Busto Arsizio (34) e Pavia (36); il tribunale medio-grande è quello di Monza (58); Il tribunale metropolitano di Milano ha 287 posti in pianta organica.

²⁵ Il numero dei vice procuratori onorari in servizio è tratto dal progetto organizzativo della Procura e si riferisce alla data (febbraio 2020) di predisposizione del progetto stesso.

²⁶ La specifica indicazione della destinazione e delle funzioni dei magistrati onorari in servizio presso il tribunale costituiva contenuto necessario delle proposte dei capi degli uffici, secondo la circolare del Csm sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017-2019. Successivamente il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116 ha previsto l'assegnazione dei vice procuratori onorari allo specifico ufficio di collaborazione del Procuratore della Repubblica e l'assegnazione dei giudici onorari di pace all'ufficio per il processo del tribunale del circondario in cui ha sede l'ufficio del giudice di pace al quale sono addetti, così confermando la natura strutturale dell'apporto dei magistrati onorari al funzionamento degli uffici requirenti e giudicanti ordinari di primo grado.

giudici onorari di pace in organico sono in numero che si avvicina alla metà dei magistrati e quindi, pur tenendo conto dei limiti legali alla loro utilizzazione, essi apportano un contributo rilevante al conseguimento dei risultati operativi del Tribunale.

Da ultimo sono stati istituiti anche i giudici ausiliari di Corte d'Appello²⁷, con una consistenza numerica peraltro molto più ridotta rispetto alla magistratura onoraria degli uffici di primo grado e quindi con limitata incidenza sull'organizzazione e l'attività delle Corti²⁸.

Se ne trae la conseguenza che ogni progetto di riordinamento normativo della giustizia di merito dovrebbe seriamente considerare il ruolo che, nei limiti consentiti dalla Costituzione²⁹, si intenda riservare ai magistrati onorari nei Tribunali ordinari, nelle Procure della Repubblica e nelle Corti d'Appello.

7. Le tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti

La prima e più importante funzione attribuita ai Consigli giudiziari dal d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 15 è la formulazione del parere sulle tabelle triennali degli uffici giudicanti disciplinate dall'art. 7-bis dell'ordinamento giudiziario.

Le tabelle triennali sono l'atto fondamentale di organizzazione dei tribunali; esse devono rispettare i numerosi criteri stabiliti non soltanto per legge (essenzialmente dall'ordinamento giudiziario³⁰) ma anche dal Consiglio superiore della magistratura con la sua periodica circolare sulla formazione delle tabelle, comunemente chiamata in forma breve *circolare tabelle*³¹.

Si ricordano di seguito i più importanti fra questi criteri, con riferimento alla *circolare tabelle* 2017-2019, peraltro largamente ripresa con lievi adattamenti anche dalla nuova circolare per il successivo triennio 2020-2022. Tutti i posti previsti nella pianta organica dell'ufficio devono essere considerati nella tabella, comprendendo quindi anche i posti scoperti da tempo e di cui non sia prevedibile la prossima copertura. La costituzione delle sezioni richiede l'assegnazione di almeno cinque giudici oltre al Presidente; sezioni composte da cinque magistrati compreso il Presidente sono possibili soltanto se giustificate da concrete e motivate esigenze di funzionalità del servizio in

²⁷ D.l. 9 agosto 2013, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 settembre 2013, n. 98, artt. 62-72.

²⁸ Per la ripartizione fra le Corti d'Appello dei primi 400 posti di giudice ausiliario si veda la tabella 4 bis della *Relazione tecnica* già citata alla nota 20, p. 23.

²⁹ Sarà prossimamente depositata la sentenza della Corte costituzionale sulle questioni di legittimità costituzionale della disciplina dei giudici ausiliari di Corte d'Appello sollevate da Cass., III civ., con due ordinanze, entrambe del 9 dicembre 2019 ma non identiche nelle questioni poste (n. 84 e n. 96/2020 del registro ordinanze della Corte), nelle quali si trovano i precedenti della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla magistratura onoraria. Le questioni sono state trattate nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2020. Se accolte, le questioni di legittimità costituzionale potrebbero ripercuotersi parzialmente anche sui giudici onorari di pace nei Tribunali.

³⁰ Oltre all'ordinamento giudiziario (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) bisogna ricordare almeno la l. 2 marzo 1963, n. 320, che ha disposto l'istituzione nei Tribunali e nelle Corti d'Appello di sezioni specializzate agrarie, con la partecipazione di esperti. Su queste sezioni v. anche la l. 11 febbraio 1971, n. 11 e il d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150.

³¹ La *circolare tabelle* per il triennio 2017-2019 è la n. 1318 del 26 gennaio 2017 (delibera di plenum del 25 gennaio 2017): si vedano, nell'ordine del testo, gli artt. 51, 49, 50, 86, 94, 50, comma 2, 45, comma 3, 61, 71, comma 1, 67, 68, 69. Per il triennio 2020-2022 si veda la delibera di *plenum* del Csm 23 luglio 2020, artt. 51, 49, 50, 86, 94, 52, 47, 61, 74, 70, 71, 72.

relazione alle effettive dimensioni dell'ufficio. Il numero dei Presidenti di sezione è stabilito dalla pianta organica, salva la facoltà del Presidente del tribunale di riservare a sé stesso la presidenza di una sezione quando ciò sia compatibile con le funzioni direttive. L'assegnazione di più Presidenti a una stessa sezione è ammessa solo se tutte le sezioni abbiano un Presidente e la presenza di più Presidenti trovi giustificazione in base al numero dei magistrati addetti alla sezione, alla natura e quantità della materia trattata. L'attribuzione di affari sia civili sia penali a una stessa sezione è possibile soltanto nei casi nei quali il numero dei procedimenti sia tale da non giustificare la trattazione esclusiva di una soltanto delle due materie. I posti di giudice del lavoro sono specifici cosicché per queste funzioni la tabella dell'ufficio deve limitarsi a prendere atto del numero di posti assegnati dal Csm e, comunque, deve considerare autonomamente il settore delle controversie di lavoro. La sezione lavoro, per la trattazione in via esclusiva della materia lavoro, può essere istituita soltanto nei tribunali con un organico di giudici del lavoro non inferiore a cinque magistrati; negli altri tribunali i magistrati titolari delle relative funzioni sono destinati a una sezione alla quale sono assegnati esclusivamente affari civili. Le funzioni di giudice delle indagini preliminari (Gip) e di giudice dell'udienza preliminare (Gup) devono essere distinte dalle funzioni di giudice del dibattimento penale, salvi i casi di oggettiva impossibilità di provvedere altrimenti, da motivare con indicazione espressa delle ragioni che non permettono di adottare una diversa soluzione. La sezione Gip/Gup è istituita in tutti i tribunali organizzati in più di due sezioni ma può essere diretta da un Presidente soltanto se viene ad essa destinato un organico di almeno cinque giudici, compreso il Presidente; negli altri casi è coordinata da un magistrato scelto dal Presidente del Tribunale sulla base di criteri di attitudine, di merito, di anzianità di servizio nell'ufficio e di anzianità di ruolo precisati dalla *circolare tabelle*. Alle sezioni Gip/Gup deve essere assegnato un numero di magistrati non inferiore a un terzo del numero di magistrati previsti in organico presso la relativa Procura della Repubblica e a un decimo rispetto all'organico dell'intero tribunale; ma in ogni caso i Gip/Gup devono essere almeno due poiché in ciascun procedimento il giudice dell'udienza preliminare deve essere diverso dal giudice che ha svolto anche un solo atto delle indagini preliminari e i giudici del dibattimento devono essere diversi dal Gip e dal Gup.

Bisogna inoltre considerare che l'esercizio delle funzioni di Gip/Gup è riservato, secondo l'ordinamento giudiziario³², ai magistrati che abbiano svolto per almeno due anni le funzioni di giudice del dibattimento penale (o funzioni a queste equiparate), con possibilità di deroga soltanto per imprescindibili e straordinarie esigenze di servizio. Inoltre la specificità dei posti di giudice del lavoro comporta che l'attribuzione delle relative funzioni, pur nell'ambito dello stesso tribunale in cui il magistrato già presta servizio, costituisce un trasferimento riservato al Csm; reciprocamente i giudici del lavoro possono essere destinati ad altre funzioni, pur nell'ambito dello stesso tribunale, soltanto con delibera dello stesso Csm.

Questo complesso di regole limita molto l'autonomia organizzativa degli uffici giudiziari di

³² R.d. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 7-bis, commi 2-bis e 2-quinquies.

piccole dimensioni. Nel distretto i tre Tribunali più piccoli per numero di magistrati in pianta organica³³ hanno una struttura semplice: una sezione civile entro cui è inserito l'unico giudice del lavoro, una sezione penale (che nel caso di Lecco è promiscua), due Gip/Gup (tre a Lodi, che nel 2016 ha fruito dell'aumento di un posto in pianta organica). In questi tribunali la formazione della tabella di organizzazione comporta essenzialmente la valutazione dei carichi di lavoro per stabilire il numero di magistrati assegnati alle sezioni.

Nei quattro tribunali medio piccoli e in quello medio grande cresce il numero dei Gip/Gup (tre a Varese, cinque a Como, Busto Arsizio e Pavia); la sezione penale rimane unica ma le sezioni civili diventano due a Varese e Como, tre a Busto Arsizio e Pavia. Il tribunale di Monza ha caratteri molto particolari poiché comprende un territorio fortemente industrializzato con una popolazione di oltre 1.100.000 abitanti. Si tratta quindi del sesto circondario italiano per popolazione³⁴, il maggiore fra i tribunali non aventi sede nel capoluogo di distretto, ma soltanto il ventunesimo per numero di giudici in pianta organica (58). Nel circondario il rapporto giudici/popolazione è di 1:19.131, quasi la metà del rapporto medio nazionale che è 1:10.731³⁵, e anche il carico di lavoro è elevato: l'indicatore *procedimenti iscritti (media 2016/2018) su organico*, adoperato nel 2019 dal Ministero della giustizia per la proposta di revisione delle piante organiche del personale della magistratura di merito, per il Tribunale di Monza è pari a 703, superiore del 6,2% al dato medio nazionale di 662³⁶. In questo Tribunale la struttura organizzativa cresce, ma di poco: i Gip/Gup diventano sette e le sezioni civili quattro, con inclusione dei cinque magistrati del lavoro nella seconda sezione civile; anche in questo Tribunale vi è una sola sezione penale.

L'unico Tribunale in cui l'organizzazione è veramente complessa è quello metropolitano di Milano, sia per il numero di magistrati in pianta organica (287) e il numero di magistrati del lavoro (23) che consente la formazione di una specifica sezione, sia per le speciali competenze dei tribunali del capoluogo del distretto (comunemente denominati *tribunali distrettuali*) che si riflettono sulla relativa organizzazione. Nel tribunale di Milano sono costituite, oltre a undici sezioni civili e undici sezioni penali, due sezioni specializzate per l'impresa³⁷; la sezione autonoma

³³ I Tribunali più piccoli del distretto sono quelli di Sondrio, di Lecco e di Lodi, che hanno in pianta organica rispettivamente 12, 15 e 17 magistrati, compreso il Presidente del Tribunale e un Presidente di sezione. Il numero dei magistrati in pianta organica negli altri Tribunali è 23 a Varese, 29 a Como, 34 a Busto Arsizio, 36 a Pavia, 58 a Monza, 287 a Milano.

³⁴ I primi cinque circondari per popolazione sono quelli di Roma, Milano, Torino, Napoli e Brescia.

³⁵ Il rapporto giudici/popolazione è desunto dal citato d.m. 1° dicembre 2016.

³⁶ Si veda l'allegato 3, *Schede distrettuali*, alla *Relazione tecnica* del Ministero, p. 15 relativa al distretto di Milano. La stessa *Relazione tecnica* chiarisce (parte seconda, par. 5.1, pag. 25) che "le iscrizioni sono la variabile che meglio rappresenta la domanda di giustizia che affluisce agli uffici giudiziari". La *Relazione* e gli allegati sono disponibili sul sito web del Ministero, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_17.page#.

³⁷ La sezione specializzata impresa A è competente per le controversie in tema di proprietà industriale ed intellettuale, concorrenza sleale, antitrust; la sezione B è competente per i rapporti societari (compresa l'impugnazione delle deliberazioni) e per la responsabilità di amministratori e liquidatori.

per le misure di prevenzione³⁸; la sezione speciale nota come *tribunale del riesame*³⁹; la sezione specializzata immigrazione⁴⁰. L'ufficio Gip/Gup è competente per i delitti di stampo mafioso e per altri gravi delitti rientranti nei compiti della direzione distrettuale antimafia nonché per il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. In questo tribunale la funzione di organizzazione assume un rilievo veramente significativo, con introduzione di variazioni anche di rilievo da un triennio all'altro. Ugualmente importante è la funzione di organizzazione per la Corte d'Appello che ha 127 magistrati in pianta organica ed è organizzata in quattro sezioni civili, una quinta sezione promiscua minorenni, la sezione lavoro, cinque sezioni penali, due sezioni di Corte d'Assise d'Appello, oltre a strutture organizzative minori (sezione agraria come collegio specializzato della IV sezione civile, Tribunale delle acque pubbliche). Si tralasciano qui i due uffici giudiziari a competenza distrettuale, il Tribunale per i minorenni e il Tribunale di sorveglianza, la cui pianta organica peraltro è ripartita direttamente da decreti ministeriali tra il Tribunale e i tre Uffici di sorveglianza, con sede a Milano, Pavia e Varese.

8. Le funzioni dei magistrati degli uffici giudicanti

Nel sistema tabellare, in vigore ormai da tre decenni, le tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti sono il presupposto delle funzioni dei singoli magistrati i quali hanno titolo a permanere nella stessa posizione organizzativa per un periodo massimo di dieci anni⁴¹. I trasferimenti ad altra posizione per ragione diversa dalla maturata decennialità sono disposti a domanda, in esito a periodiche procedure di concorso alle quali sono ammessi a partecipare i magistrati già in servizio nell'ufficio e quelli di nuova assegnazione per deliberazione del Csm.

Le tabelle di organizzazione stabiliscono anche i criteri di ripartizione del lavoro tra i magistrati, i criteri di composizione dei collegi giudicanti, i criteri di sostituzione fra magistrati. In tal modo si realizza un principio di rilievo costituzionale, quello del giudice naturale precostituito per legge. Al Presidente del Tribunale non è consentito decidere discrezionalmente di presiedere un collegio giudicante⁴² e, men che meno, scegliere discrezionalmente il magistrato cui affidare un procedimento: l'assegnazione degli affari ai magistrati è disposta sempre in forma automatica sulla base di previ criteri obiettivi. Si realizza inoltre il principio, anch'esso di rilievo costituzionale,

³⁸ La competenza del tribunale del capoluogo del distretto con sezioni esclusive (o collegi esclusivi) per le misure di prevenzione è stata stabilita dalla l. 17 ottobre 2017, n. 161, art. 33, che ha modificato l'art. 7-bis dell'ordinamento giudiziario inserendo il nuovo comma 2-sexies.

³⁹ Art. 309 del codice di procedura penale. La sezione ha competenza sul riesame delle ordinanze che dispongono una misura coercitiva e sulle impugnazioni delle misure cautelari personali.

⁴⁰ Le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea sono state istituite nei tribunali del capoluogo di distretto dal d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 13 aprile 2017, n. 46, che ne ha regolato la speciale composizione e la competenza (artt. 1-5).

⁴¹ D.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, art. 19, modificato dall'art. 2, comma 5, della l. 30 luglio 2007, n. 111; Csm, regolamento 13 marzo 2008.

⁴² Per un caso del genere, verificatosi proprio a Milano nel 1966, v. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Laterza, Bari-Roma, 2018, 89, il quale ricorda che all'epoca non erano ancora state dettate le regole tabellari sulla predisposizione dei collegi.

dell'indipendenza interna dei singoli magistrati. Il singolo magistrato è soggetto soltanto alla legge⁴³ e neanche indirettamente a poteri organizzativi di carattere individuale del capo dell'ufficio tali da fargli temere che dal modo di esercizio delle sue funzioni possano derivare conseguenze sulla sua posizione all'interno dell'ufficio (salvi, naturalmente, eventuali illeciti disciplinari)⁴⁴.

Il sistema è rigido, anche se la *circolare tabelle* prevede una certa flessibilità: i dirigenti degli uffici giudiziari, in casi eccezionali e in via di urgenza, possono adottare provvedimenti di modifica tabellare con riguardo all'assegnazione degli affari alle singole sezioni, ai singoli collegi e ai giudici, indicando specificamente le ragioni e le esigenze di servizio che li giustificano. Ma, proprio in considerazione della delicatezza di questi provvedimenti, essi, diversamente dagli altri provvedimenti di organizzazione, sono esecutivi solo dal momento in cui il Consiglio giudiziario esprime *unanime parere favorevole*, salva la deliberazione del Csm per la relativa variazione tabellare⁴⁵. Le ragioni organizzative che giustificano questi provvedimenti devono superare il vaglio del Consiglio giudiziario con un voto all'unanimità, in deroga quindi al normale principio di maggioranza, sia pure in alcuni casi qualificata, proprio di tutti gli organi collegiali. La stessa procedura va seguita nel caso di provvedimenti diretti a riequilibrare i carichi di lavoro⁴⁶.

Nell'esperienza del Consiglio giudiziario provvedimenti di questo tipo sono stati frequenti dato che l'ingresso in un ufficio giudicante di un nuovo magistrato comporta la formazione di un ruolo e così anche l'uscita di un magistrato quasi sempre comporta la redistribuzione del suo ruolo fra gli altri magistrati, non essendo consentito, se non in casi eccezionali, il congelamento del ruolo⁴⁷. La prassi costantemente seguita, senza eccezione alcuna, dai Presidenti dei Tribunali è quella dell'individuazione di criteri obiettivi per la riassegnazione dei procedimenti ai magistrati, esclusa qualsiasi scelta discrezionale del capo dell'ufficio.

L'esperienza del Consiglio giudiziario consente di affermare che il sistema tabellare si è radicato nel costume degli uffici del distretto e ha effettivamente raggiunto i due obiettivi ai quali è preordinato.

9. L'organizzazione degli uffici requirenti

Il sistema tabellare non si applica agli uffici requirenti nei quali la stessa indipendenza interna dei magistrati si pone in termini diversi rispetto agli uffici giudicanti come è stato illustrato

⁴³ Art. 101, secondo comma, Cost.

⁴⁴ Il principio della precostituzione del giudice naturale e il valore dell'indipendenza interna del giudice sono messi in rilievo nelle Relazioni alle *circolari tabelle* 2017-2019 e 2020-2022 le quali esordiscono proprio con l'affermazione che "il sistema tabellare rappresenta il cardine della struttura organizzativa degli uffici giudicanti".

⁴⁵ Art. 40 della *circolare tabelle*, sia per il triennio 2017-2019, sia per il triennio 2020-2022.

⁴⁶ Artt. 174-175 della *circolare tabelle* 2017-2020; artt. 167-170 ss. della *circolare tabelle* 2020-2022.

⁴⁷ Si veda l'art. 4 della circolare del Csm 20 giugno 2018, n. 11315, recante *Disposizioni in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati distrettuali per assicurare il regolare svolgimento della funzione giurisdizionale in presenza di difficoltà organizzative*.

di recente in un ampio e approfondito contributo, su questa rivista, al quale si rinvia⁴⁸.

L'organizzazione degli uffici requirenti deve tuttavia rispettare le regole, procedurali e sostanziali, stabilite nelle circolari e risoluzioni del Csm⁴⁹, cui tutti gli uffici del distretto hanno adeguato il rispettivo progetto organizzativo. Non è richiesta una gestione degli uffici requirenti con atti organizzativi puntuali come quelli degli uffici giudicanti; tuttavia, è indispensabile l'adozione del "progetto organizzativo", che costituisce il documento programmatico e organizzativo generale dell'ufficio, con alcuni contenuti necessari e altri contenuti eventuali.

Anche l'assegnazione delle funzioni ai magistrati requirenti è regolata diversamente ed è ben più libera, ferma restando la necessità di criteri generali; l'autonomia dei capi degli uffici incontra limitazioni particolari per l'assegnazione alle Direzioni distrettuali antimafia, costituite nell'ambito delle Procure dei Tribunali distrettuali⁵⁰.

L'organizzazione degli uffici requirenti, pur nel rispetto delle regole poste dal Csm, si presenta diversa da quella degli uffici giudicanti anche per le ridotte dimensioni di molti di tali uffici. L'unico ufficio di grandi dimensioni è, ovviamente, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano che, come si è già visto, ha in organico, oltre al Procuratore, otto aggiunti e settantasette sostituti, per un totale di ottantasei posti. La Procura di Monza ha in pianta organica diciassette posti, compresi il Procuratore e un aggiunto. Hanno un aggiunto, oltre al Procuratore, anche le Procure di Pavia e di Busto Arsizio, che hanno rispettivamente dodici e dieci posti di sostituto, in totale quindi quattordici e dodici posti. La Procura di Como ha in totale dodici posti, come quella di Busto Arsizio, ma senza l'aggiunto (quindi un Procuratore e undici sostituti). Nelle altre Procure il numero totale di posti è inferiore a dieci: nove a Varese, sette a Lodi, sei a Sondrio, cinque a Lecco. Ci sono infine la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni (con competenza estesa all'intero distretto), con sette posti compreso il Procuratore, e la Procura Generale presso la Corte d'Appello, con ventiquattro posti in totale.

L'esame dei progetti organizzativi svolto in Consiglio giudiziario ai fini dell'espressione del parere di sua competenza⁵¹ ha consentito di mettere in luce che i criteri stabiliti dal Csm lasciano spazi di reale autonomia nell'organizzazione degli uffici requirenti, tanto che due uffici di dimensioni analoghe hanno potuto dotarsi di progetti organizzativi differenziati per vari aspetti,

⁴⁸ P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, in *Questione Giustizia*, 18 dicembre 2019, https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-organizzazione-degli-uffici-di-procura_18-12-2019.php.

⁴⁹ Delibera del Csm del 16 novembre 2017, *Elaborazione di una risoluzione unitaria in materia di organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero*, modificata con delibera 18 giugno 2018. Si veda ora la nuova circolare deliberata dal Csm nella seduta del 9 dicembre 2020.

⁵⁰ Csm, *Circolare in tema di organizzazione delle direzioni distrettuali antimafia* (delibera di Plenum del 17 novembre 2010 e successive modificazioni), anch'essa integrata dalla nuova Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Procura, deliberata dal Csm nella seduta del 9 dicembre 2020.

⁵¹ Art. 8, comma 4, della citata delibera del Csm 16 novembre 2017. Si noti che le variazioni al progetto organizzativo sono soggette a regole procedurali diverse a seconda del loro oggetto e che le variazioni di alcuni tipi non sono soggette al parere del Consiglio giudiziario ma sono trasmesse direttamente al CSM (art. 8, commi 2 e 3).

eppure ugualmente funzionali⁵².

10. La gestione manageriale degli uffici giudiziari

Alla tradizionale disciplina dell'organizzazione degli uffici giudiziari, sia pure ripetutamente modificata, se n'è aggiunta di recente un'altra orientata ai risultati dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Nell'ambito di un decreto-legge recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*⁵³ sono state dettate *Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie* (art. 37), le quali fanno obbligo ai capi degli uffici giudiziari di redigere annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili recante gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso e gli obiettivi di rendimento dell'ufficio.

Le matrici di questa novità sono facilmente individuabili. Da un lato sussiste amplissimo consenso, e non solo all'interno del Paese, sulla tesi che l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari costituisca un ostacolo allo sviluppo economico⁵⁴. D'altra parte si è diffuso a livello internazionale un orientamento di riforma delle pubbliche amministrazioni centrato, più che sulle regole del loro funzionamento secondo l'impostazione tradizionale, sui prodotti delle loro attività e sulla loro efficienza, quindi sul rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti⁵⁵. Questo orientamento si è esteso anche alla giustizia per la quale pure si propone il ricorso ai modelli di gestione manageriale propri delle imprese economiche private: è stato sostenuto, in sede giornalistica, che "dal punto di vista organizzativo i tribunali andrebbero gestiti come un'impresa, perciò da chi sa farlo rivedendo l'attuale organizzazione"⁵⁶.

La ragionevole durata dei procedimenti giudiziari costituisce un'esigenza indiscutibile, al fine di non incorrere in condanne della Corte Edu per violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione Edu e di contenere la spesa per l'equa riparazione dovuta per legge a chi abbia subito un danno, patrimoniale o non patrimoniale, a causa dell'irragionevole durata del processo⁵⁷.

Quanto alla proposta di gestione organizzativa dei tribunali alla stregua delle imprese private è facile osservare che essa non si accorda col vigente quadro costituzionale e legislativo dato che

⁵² Il riferimento è alle Procure di Busto Arsizio e di Como. Non è possibile illustrare compiutamente i due progetti organizzativi e le relative differenze, ma basti notare che a Busto Arsizio sono costituiti l'ufficio Das (definizione affari semplici) e due gruppi di lavoro specializzati, con assegnazione a ciascun gruppo della metà dei sostituti; a Como invece sono costituiti cinque gruppi di specializzazione, oltre al settore dell'esecuzione penale, e ciascun sostituto è inserito in due gruppi.

⁵³ D.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111.

⁵⁴ La disciplina in esame è collocata nell'ambito del Titolo II del d.l. 98/2011, dedicato a *Disposizioni per lo sviluppo*.

⁵⁵ T. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992; si veda poi il rapporto, dallo stesso titolo *Reinventing Government*, del governo degli Stati Uniti d'America del 1993, tr. it. *Creare una pubblica amministrazione che lavori meglio e costi meno*, Rimini, Maggioli, 1995.

⁵⁶ F. GIAVAZZI, *Quattro riforme possibili*, in *Corriere della Sera*, 12 dicembre 2020, <https://www.fondazioneLuigieinaudi.it/wp-content/uploads/2020/12/20201212-giavazzi-quattro-riforme-possibili.pdf>.

⁵⁷ L. 24 marzo 2001, n. 89, cd. *legge Pinto*.

l'indipendenza, anche interna, dei magistrati corrisponde a un valore costituzionale. In ogni caso i capi degli uffici giudiziari non dispongono dei poteri propri degli imprenditori privati per governare i fattori della *produzione giudiziaria*.

Vengono in rilievo, al riguardo, le strutture edilizie la cui manutenzione, in passato curata dai Comuni, è stata devoluta per legge al Ministero della giustizia⁵⁸, il quale ha gravato di nuovi compiti amministrativi le Corti d'Appello e le Procure Generali, senza però dotarle del necessario personale tecnico e dell'autonomia finanziaria necessaria, con la conseguenza di gravi carenze già puntualmente denunciate proprio con riferimento al distretto di Milano.

I capi degli uffici giudiziari non dispongono pienamente del personale amministrativo che è essenziale per il loro funzionamento ma che è assunto e gestito centralmente, cosicché la distribuzione sul territorio nazionale corrisponde a criteri diversi da quelli dei carichi di lavoro e del rapporto con il personale di magistratura. Gli uffici giudiziari del distretto hanno tutti consistenti scoperture di organico, anche superiori al trenta per cento e soffrono di una spirale negativa: l'aumento dei carichi di lavoro conseguente alle scoperture costituisce una spinta alla volontaria anticipazione del collocamento a riposo, che a sua volta aumenta le scoperture. Tuttavia alle carenze di personale amministrativo i capi degli uffici giudiziari non possono porre alcun rimedio.

I capi degli uffici giudiziari, infine, non possono fare alcun affidamento sulla costanza della prestazione di servizio del numero di magistrati in pianta organica e neanche di quelli effettivamente presenti. Gli strumenti per supplire alla carenza di magistrati assenti dal servizio⁵⁹, strumenti di cui il Consiglio giudiziario si è occupato abitualmente e approfonditamente, richiedono una distinta illustrazione di cui in questa sede si può solo anticipare la conclusione: si tratta di strumenti assai modesti, ben diversi dagli autonomi poteri di gestione delle risorse umane di cui godono gli imprenditori privati.

In sostanza, il programma annuale di gestione è una manifestazione di buone intenzioni ma il conseguimento dei risultati ivi previsti dipende molto largamente dalla disponibilità dei magistrati che può diminuire in qualsiasi momento; e il rimedio a tale situazione sfugge al capo dell'ufficio in quanto solo il Presidente della Corte d'Appello (e, per gli uffici di Procura, il Procuratore generale) può intervenire, comunque molto limitatamente.

Le difficoltà di far fronte alla sopravvenuta diminuzione dei magistrati in servizio sono tanto maggiori quanto più piccolo è l'ufficio. Nella discussione in Consiglio giudiziario sui programmi di gestione è stato correttamente osservato che nei cinque più piccoli Tribunali del distretto "si naviga a vista"; altrettanto, a maggior ragione, bisogna dire per le Procure della Repubblica, uffici ancora

⁵⁸ L. 23 dicembre 2014, n. 190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*, art. 1, commi 526-530, con modificazioni alla l. 24 aprile 1941, n. 392; v. poi il d.P.R. 18 agosto 2015, n. 133.

⁵⁹ V. la circolare del Csm 20 giugno 2018, n. 11315, *Disposizioni in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati distrettuali per assicurare il regolare svolgimento della funzione giurisdizionale in presenza di difficoltà organizzative*.

più piccoli dei Tribunali.

Il Consiglio giudiziario ha rilevato assenze dal servizio dei magistrati, anche numerose e prolungate, dovute a ragioni varie e non prevedibili dai capi degli uffici: decesso, collocamento a riposo anticipato a domanda, trasferimento ad altro ufficio, passaggio alla magistratura amministrativa e a quella contabile, infortuni, congedi obbligatori (e facoltativi) di maternità, congedi per maternità a rischio, applicazioni extradistrettuali, collocamento fuori ruolo per compiti amministrativi presso il Ministero della giustizia o per incarichi internazionali. Quando, come è ripetutamente accaduto, vengano a mancare contemporaneamente e per periodi lunghi tre o quattro magistrati in tribunali con meno di venticinque posti in organico e in Procure con meno di quindici posti, la funzionalità degli uffici è gravemente compromessa.

Allo stato attuale i capi degli uffici giudiziari si trovano disarmati anche di fronte ai carichi di lavoro sopravvenuti e imprevedibili. Nell'esperienza del Consiglio giudiziario 2016-2020 va segnalato, in particolare, il caso dei procedimenti in materia di immigrazione devoluti, dal 2017, alla sezione specializzata del tribunale di Milano. La sezione si occupa del contenzioso avverso le decisioni delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale presso le quali si era accumulato nel corso del tempo un rilevante arretrato. Il Ministero dell'interno, che ha effettive possibilità di gestione manageriale, nel 2017 ha indetto un concorso pubblico per l'assunzione a tempo indeterminato di 250 unità di personale altamente qualificato per l'esercizio di funzioni di carattere specialistico, da destinare esclusivamente alle commissioni territoriali predette e alla commissione nazionale per il diritto d'asilo⁶⁰. Il concorso è stato espletato in meno di un anno e i 250 vincitori sono stati invitati ad assumere servizio a decorrere dal 21 maggio 2018⁶¹.

Il Presidente del Tribunale di Milano ha costituito la sezione specializzata immigrazione, con un Presidente, tre giudici a tempo pieno, otto giudici ordinari a tempo parziale in coassegnazione con altre sezioni, con un apporto della magistratura onoraria nell'ambito dell'ufficio del processo. Ma le commissioni territoriali di Milano, a seguito del concorso, nel 2018 hanno definito 9.658 richieste, il numero più alto a livello nazionale, e l'elevata percentuale di rigetti, pari a circa il 67%, ha determinato l'enorme aumento dei procedimenti giurisdizionali davanti alla sezione specializzata immigrazione⁶². Le sopravvenienze della sezione specializzata immigrazione, che erano state 3.973 nel 2017 e 4.637 nel 2018, per il 2019 sono state stimate (sulla base dei dati rilevati al 17 settembre 2019) in 8.020.

Il Presidente del Tribunale, tuttavia, a differenza del Ministero dell'interno, non ha potuto far

⁶⁰ D.m. 26 aprile 2017, pubblicato nella G.U., quarta serie speciale Concorsi ed Esami, n. 33 del 2 maggio 2017.

⁶¹ Le notizie sul concorso sono tratte dal comunicato del competente Dipartimento del Ministero dell'interno, https://concorsiciv.interno.gov.it/reclutamento/contenuti/Concorso_publico_a_250_posti_di_funzionario_amministrativo-6400268.htm.

⁶² I dati forniti nel testo sono tratti da un provvedimento di variazione tabellare del Presidente del Tribunale di Milano esaminato dal Consiglio giudiziario.

fronte a questo straordinario aumento delle sopravvenienze con risorse aggiuntive. Per il contenzioso in oggetto è rimasta ferma la disciplina di legge sull'istituzione delle sezioni specializzate immigrazione, secondo cui all'attuazione delle relative disposizioni “si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche”⁶³.

Dunque i poteri di organizzazione dei capi degli uffici non possono essere mitizzati in relazione all'obiettivo di aumentare sempre e comunque la produttività. L'autorevolezza e l'esempio dei capi degli uffici sono però stimolo per i colleghi, il cui impegno è alla base dei buoni risultati dell'amministrazione della giustizia nel distretto di Milano, ove già nel quadriennio precedente a quello qui considerato era stato avviato un forte recupero di efficienza.

I tempi della giustizia sono infatti molto differenziati tra singoli uffici giudiziari, come rilevato da una recente indagine indipendente sulla giustizia civile⁶⁴. E anche il confronto internazionale, operato periodicamente dalla Cepej, la Commissione del Consiglio d'Europa per l'efficienza della giustizia⁶⁵, mostra che la condizione della giustizia nel distretto di Milano non può essere accomunata in un unico e indistinto giudizio negativo fondato sui dati nazionali⁶⁶, tanto più che i maggiori indicatori utilizzati (*clearance rate* o indice di ricambio e *disposition time*, per il calcolo della durata dei procedimenti⁶⁷) sono indicatori di risultato ma non di efficienza e cioè non valutano i risultati ottenuti in rapporto alle risorse impiegate, risorse essenzialmente di personale che, in relazione ai carichi di lavoro, nel distretto di Milano sono inferiori a quelle di altri distretti.

⁶³ D.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito dalla l. 13 aprile 2017, n. 46, art. 1, comma 2. L'unico, piccolo, vantaggio di cui il Presidente del Tribunale ha potuto giovare per l'istituzione della sezione specializzata immigrazione è consistito nella disponibilità di un magistrato di altro distretto in applicazione extradistrettuale a Milano dall'inizio del 2018.

⁶⁴ V. S. BERNARDINI, *Gli insufficienti passi avanti di una giustizia civile lumaca*, 15 luglio 2019, nell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani diretto da Carlo Cottarelli, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-gli-insufficienti-passi-avanti-di-una-giustizia-civile-lumaca>.

⁶⁵ Gli ultimi rapporti (2016-2018 e 2018-2020) della Cepej sono disponibili sul web, oltre che sul relativo sito web, <https://www.coe.int/en/web/cepej>, anche su quello della Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia <https://webstat.giustizia.it/SitePages/CEPEJ.aspx>.

⁶⁶ Si veda il monitoraggio della giustizia, sempre a cura della citata Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa, <https://webstat.giustizia.it/SitePages/Monitoraggio%20della%20giustizia.aspx>.

⁶⁷ Per i chiarimenti, sempre della Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa, sui due indicatori v. <https://webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/civile/Procedimenti%20Civili%20-%20durate.aspx>.