

## I ritardi nel deposito dei provvedimenti: evoluzione giurisprudenziale dell'illecito disciplinare \*

Patrizia Foiera

### 1. Premessa

La norma destinata, sino alla riforma del 2006, a definire, sul piano sostanziale, la responsabilità dei magistrati era l'art. 18 della Legge sulle Guarentigie (R.D. Lgs. 31 maggio 1946, n. 511) la cui estrema indeterminatezza - nella parte in cui recitava *"Il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale che lo renda immeritevole della fiducia e ella considerazione di cui deve godere o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario...."* - attribuiva in buona sostanza al giudice disciplinare il ruolo di "piccolo legislatore o legislatore del caso concreto".

Intorno al nodo dell'atipicità dell'illecito disciplinare ruotavano le principali questioni e la progressiva evoluzione della giurisprudenza disciplinare ne aveva, in un qualche modo, ridimensionato la portata.

Il decreto legislativo n. 109 del 2006 ha tipizzato l'illecito disciplinare (commesso nell'esercizio delle funzioni e non, derivante da reato) - pur prevedendo, nell'assetto complessivo, norme di apertura quali gli artt. 1 e 2 lett. a) e una norma di chiusura sull'irrelevanza del fatto di cui all'art. 3 *bis* che attenuano lo standard di tassatività e determinatezza - e ha determinato le sanzioni minime per le specifiche fattispecie illecite rendendo più trasparente e meno discrezionale la fase sanzionatoria del giudizio disciplinare.

Il regime transitorio è regolato dall'art. 32 *bis*, decreto legislativo n. 109 del 2006 che, nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema disciplinare, ha imposto una riflessione sulla disciplina "più favorevole" applicabile ai fatti "commessi anteriormente alla data di entrata in vigore" della nuova normativa.

Ora vale qui soffermarci sulle tre ipotesi prospettabili: a) fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, cioè prima del 19 giugno 2006 (90° giorno dalla pubblicazione nella G.U. 21 marzo 2006, n. 67); b) fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, cioè prima del 19 giugno 2006, e reiterati, con le stesse modalità successivamente; c) fatti commessi dopo il 19 giugno 2006.

---

\* Testo della relazione illustrata a Roma, incontri del C.S.M., 12 dicembre 2011.

*Nulla quaestio* per l'ipotesi c) in questo caso, infatti, è incontrovertibile la valutazione dell'illecito alla luce delle fattispecie tipizzate di cui al decreto legislativo n. 109 del 2006.

Per l'ipotesi a) nel giudizio disciplinare, pendente alla data del 19 giugno 2006 o introdotto successivamente, per fatti commessi anteriormente a questa data, dovrà trovare applicazione l'art. 18 Legge delle Garantigie ove "più favorevole".

A tal proposito se è vero che la vecchia disciplina viene, di regola, considerata più favorevole all'incolpato proprio perché più discrezionale - dato che uno degli elementi costitutivi dell'illecito era la violazione del prestigio dell'ordine giudiziario, l'illecito era da escludere, pur se accertato nella sua materialità, qualora non avesse avuto alcuna ripercussione sul prestigio del magistrato, valutazione, questa, di fatto rimessa alla discrezionalità della sezione disciplinare oggi circoscritta dalla nuova normativa che "fissa in maniera più puntuale e rigorosa i limiti dell'illecito deontologico" (<sup>2</sup>) - è, altresì vero che, una attenta riflessione, mette in evidenza ulteriori elementi che possono portare ad una diversa soluzione, come sottolineano alcune sentenze disciplinari: la tipizzazione tende a circoscrivere l'area dell'illecito rispetto all' onnicomprensivo art. 18, R.D.lgs. n. 511 del 1946. La fattispecie tipizzata impone esplicitamente di valutare elementi "più puntuali" come ad es. la inescusabilità della negligenza o la riferibilità dell'errore ad ignoranza; tutti questi elementi devono essere presenti affinché l'illecito possa configurarsi; sebbene le nuove condotte siano sanzionate indipendentemente dalla loro ricaduta sul prestigio dell'ordine giudiziario, "l'apparente maggior rigore è di fatto compensato dalla esclusione dell'illiceità disciplinare per i fatti di scarsa rilevanza" (art. 3 *bis* decreto legislativo n. 109 del 2006); elementi come la ridotta ricaduta della condotta sul prestigio della funzione, la mancata lesione della considerazione di cui il singolo magistrato deve godere, la mancata lesione dei diritti di terzi devono essere presi in considerazione per valutare sia l'irrilevanza della condotta sia, quando richiesto dalle fattispecie tipiche, l'elemento della gravità del fatto commesso (es. gravità dei ritardi); per 15 illeciti (su 37) la sanzione minima è predeterminata per legge e per alcune fattispecie la sanzione è duplice, e la scelta è ancorata per lo più alla gravità del fatto commesso (ad esempio, se il magistrato utilizza la propria qualità al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri è punibile con una sanzione non inferiore alla censura, ma se il comportamento è grave e abituale, la sanzione si tramuta in quella della perdita di anzianità) con la conseguente esclusione, nel primo caso, e limitazione, nel secondo caso, della discrezionalità del giudice disciplinare.

Dunque, ogniqualvolta si debba giudicare di fatti commessi anteriormente al

---

<sup>2</sup> Sezione disciplinare CSM 24 ottobre 2009, n. 119

19 giugno 2006 l'individuazione della norma "più favorevole" impone un giudizio *complesso e complessivo* che tenga conto di una pluralità di circostanze concrete, oggettive e soggettive, relative al fatto commesso, e della giusta lettura della norma applicabile con riguardo, non solo alla parte precettiva, ma anche a quella sanzionatoria.

Per l'ipotesi b), quando i fatti, con le stesse modalità, sono stati commessi sia prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (19 giugno 2006) sia successivamente, deve trovare applicazione l'attuale disciplina dettata dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 poiché la norma transitoria di cui all'art. 32 *bis*, co. 2, nella parte in cui prevede l'applicazione della norma "più favorevole", tra la vecchia e la nuova, riguarda solo i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto; ove, viceversa, i fatti sono proseguiti, dopo il 19 giugno 2006, e dunque nella vigenza delle nuove disposizioni, queste ultime devono senz'altro trovare applicazione.

In buona sostanza non è necessaria alcuna valutazione comparativa tra le vecchie e le nuove disposizioni al fine di stabilire quale sia, in concreto, più favorevole poiché i fatti non si sono esauriti nel vigore della previgente normativa, ma sono continuati sotto la vigenza del decreto legislativo n. 109 del 2006 sicché va applicato quest'ultimo.

Così la Suprema Corte, in più occasioni, ha definito questo ragionamento corretto in diritto, e ha affermato che *"...non viola in alcun modo il principio dell'irretroattività della legge, essendo invece meramente ricognitivo del fatto che l'ultrattività della legge anteriore più favorevole è - dall'art. 32 bis, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 2006 - stabilita esclusivamente per i fatti commessi anteriormente al 19 giugno 2006, dove per "fatto commesso" deve intendersi condotta posta in essere e compiutamente esaurita. Alle condotte successive, quand'anche iniziate nel vigore della precedente disciplina ma protrattesi oltre il 19 giugno 2006, si applicano esclusivamente le nuove disposizioni, senza alcuna possibilità di scissione quanto all'apprezzamento della gravità del fatto, dell'unica condotta permanentemente lesiva dell'interesse tutelato..."*<sup>3</sup>).

L'analisi viene qui limitata agli illeciti disciplinari collegati al ritardo nel deposito delle sentenze

---

<sup>3</sup> cfr. in tal senso Cass. civ., Sezione disciplinare CSM, Sent. 10 marzo 2010, n. 42, inedita; Id., Sez. Un., 16 luglio 2009, Montanaro *contro* Min. Giustizia ed altro, in *Mass. Ur.*, n. 609008; Id., Sez. Un., 9 dicembre 2008, Barrella *contro* Cons. Sup. Mag. ed altri, *ivi*, n. 605934.; Id., Sez. Un., 29 gennaio 2007, Brancaccio *contro* Min. Giustizia ed altro, *ivi*, n. 593983.

**2. I ritardi nel deposito delle sentenze (art. 2, co. 1, lett. q) decreto legislativo n. 109 del 2006)**

Le recenti pronunce giurisprudenziali riguardanti la fattispecie disciplinare di cui all'art. 2, co. 1, lett. q) d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 secondo cui è illecito disciplinare "il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni; 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" portano a un *excursus* sull'evoluzione interpretativa etimologica e strutturale della norma che vede, a tutt'oggi, una palese contrapposizione tra gli organi deputati, nel nostro ordinamento, alla funzione disciplinare.

*E'orientamento consolidato* della Sezione disciplinare che il semplice ritardo nell'adozione di provvedimenti giudiziari non costituisca, di per sé, illecito disciplinare ma lo diventi qualora dipenda da negligenza o neghittosità, cioè sia sintomo di inerzia, scarsa operosità, indolenza del magistrato e non trovi giustificazione in situazioni di forza maggiore o altri impedimenti a lui non imputabili.

La sezione disciplinare del CSM, infatti sin dal 2000, ha stabilito che *"non il ritardo in sé (anche se notevole e grave) contrasta con i doveri del magistrato, ma la condotta neghittosa di cui quel ritardo costituisca effetto e manifestazione senza trovare cause di giustificazione, quali ad esempio un negativo stato di salute o di famiglia del magistrato, il notevole carico di lavoro di cui egli sia gravato e le particolari situazioni di difficoltà dell'ufficio in cui abbia operato"* e che il ritardo deve essere valutato con riferimento alla *complessiva situazione lavorativa* del magistrato sia sotto il profilo quantitativo e qualitativo dell'attività svolta sia sotto quello dell'organizzazione dell'Ufficio, sia, infine, sotto quello di eventi soggettivi idonei, comunque, a influire sulla produttività (cfr. S.D. 13 ottobre 2000, n. 142 - proc. n. 35/00 e S.D. 12 luglio 2002, n. 87).

Sicché il ritardo, proprio per la configurazione che gli è stata data dalla giurisprudenza disciplinare, è punibile ove sia imputabile a un magistrato poco laborioso, indolente e neghittoso, viceversa la produttività "nella media dell'Ufficio"- evidenziata dalle sentenze disciplinari più recenti con l'esame delle tabelle organizzative, delle statistiche comparate dei magistrati dell'Ufficio con specifico riferimento alle diverse tipologie di provvedimenti depositati (sentenze, decreti ingiuntivi), alle udienze tenute, al numero di conciliazioni svolte etc. - elide quel collegamento ritardo-neghittosità, necessario a configurare la responsabilità disciplinare.

Al binomio ritardi-laboriosità la giurisprudenza disciplinare aggiunge un altro elemento valutativo tanto che il ritardo integra l'illecito disciplinare, indipendentemente dal livello di produttività raggiunto dal magistrato, ogniqualvolta sia talmente grave da superare "i limiti oggettivi di ragionevolezza e giustificabilità" con ciò partendo dal dato normativo che non si presume grave, fatta salva la prova contraria, il ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto.

E', dunque, pacifico che secondo la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura integra l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, co. 1, lett. q) d. lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 solo il ritardo nel deposito dei provvedimenti che sia "reiterato, grave e ingiustificato" con l'esclusione in difetto anche di uno solo dei tre attributi di cui alla lettera della legge.

Negata, poi, rilevanza alcuna alla sistematicità, per l'organo di autogoverno la "reiterazione" dei ritardi deve intendersi come "abitudine" del magistrato nel superare i termini di legge nel deposito dei provvedimenti, desumibile dalla frequenza e pluralità dei ritardi, che viene a mancare con il deposito nei termini di un rilevante numero di provvedimenti in un dato periodo e che perde rilievo disciplinare ove bilanciata dai c.d. "fattori di difficoltà" quali carico di lavoro, disfunzione dell'Ufficio di appartenenza, esercizio di una pluralità di funzioni etc. (cfr. pronuncia n. 67 del 9-20 aprile 2010).

Va da sé che, così configurato, l'illecito disciplinare de qua è strettamente correlato al dovere di laboriosità, con uno sguardo all'efficienza produttiva dell'amministrazione giudiziaria, e all'accertamento di una negligenza diversa, ulteriore ed estranea al "ritardo" in sé considerato.

Censura questa impostazione il Ministero della giustizia sostenendo che l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, co. 1, lett. q) decreto legislativo n. 109 del 2006 è di "mera condotta", ancorato al dato puramente formale del ritardo, ed è posto a tutela del principio costituzionale della ragionevole durata del processo che può essere compromesso anche da parte del magistrato operoso senza la necessità di accertare gli effetti concretamente prodotti sul prestigio dell'ordine giudiziario o sugli altri valori tutelati (<sup>1</sup>).

In questa diversa prospettiva, divenuta via via più granitica con i ricorsi alla Suprema Corte a Sezioni Unite avverso le pronunce assolutorie del CSM, i caratteri necessari del ritardo, per essere rilevante in sede disciplinare, sono la reiterazione o la gravità - con la necessaria lettura disgiuntiva dei due aggettivi,

---

<sup>1</sup> in tal senso Cass. civ., Sez. Un., 8 aprile 2009, Pinatto *contro* Min. Giustizia ed altro, in *Mass. Uff.*, n. 607489.

l'uno di intrinseca natura oggettiva e l'altro con profili soggettivi e qualitativi, che non devono necessariamente coesistere perché il ritardo costituisca illecito perseguibile - e la sua "ingiustificatezza" è relegata alla eventuale assenza di esimenti.

In buona sostanza, basta uno solo di tali caratteri a rendere punibile il "ritardo", anche unico ove sia "grave" presumendosi tale quello che supera il triplo del termine di legge.

Sostiene il Ministero che questa lettura sia confortata proprio dalla Legge delega n. 150 del 2005 nella misura in cui vi si legge la disgiuntiva "o" e non la congiuntiva "e" tra le parole "grave" e "ingiustificato", desumendosi appunto da ciò che i due requisiti siano alternativi nella fattispecie astratta della violazione disciplinare così come lo sono nella fattispecie sanzionatoria da irrogare in conseguenza al "reiterato o grave" ritardo (cfr. art. 12, co. 1, lett. g) decreto legislativo n. 106 del 2006).

Si nega che "reiterazione" coincida con "abitudine" essendo punibile un ritardo, ove ripetuto, indipendentemente da qualsiasi tendenza personale ai ritardi evidenziata dalla pluralità delle infrazioni e, unica esimente, è l' "inesigibilità", da verificare in concreto, ovvero la dimostrazione dell'inevitabilità dei ritardi reiterati e/o del ritardo grave ancorché il magistrato abbia fatto quanto nelle sue possibilità per evitarlo.

Dunque, la natura di clausola generale della disposizione impone la ricerca di riferimenti idonei a dare contenuto al precetto, altrimenti privo di reale valenza selettiva, con la conseguenza che è necessario coordinare il principio secondo cui il ritardo, ancorché sistematico, non può da solo integrare un illecito disciplinare - occorrendo anche stabilire se il ritardo sia ingiustificato in relazione al carico di lavoro e alla situazione personale, anche di salute, del magistrato - e il principio per cui il comportamento che, per quantità di casi ed entità di ritardi, sia tale da violare ogni soglia di ragionevolezza è di per sé espressione di colpa del magistrato, quanto meno in relazione alla cattiva organizzazione del proprio lavoro pur nell'ambito complessivo delle condizioni soggettive e oggettive nelle quali lo stesso magistrato opera.

Ne segue che i c.d. "fattori di difficoltà", di per sé soli, non sono ostativi all'adempimento del dovere ma sono espressione di circostanze peggiorative del contesto di lavoro che possono escludere l'illecito solo nella misura in cui abbiano in concreto inciso, con stretto nesso di causalità, sulla possibilità di un tempestivo deposito dei provvedimenti con l'ovvio corollario che la gravosità del lavoro non può valere da giustificazione allorquando sia lo stesso magistrato a gestire e a organizzare il proprio lavoro senza tener conto

dell'esigenza di depositare in tempi ragionevoli i provvedimenti assegnatigli. La terza via interpretativa è quella offerta dalla Suprema Corte a Sezioni Unite che, a partire dalla pronuncia del 14 aprile 2011 <sup>(5)</sup> ha trattato dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2, co. 1, lett. q) decreto legislativo n. 109 del 2006 attribuendogli un significato compatibile con i principi e i criteri direttivi dettati dalla Legge delega 25 luglio 2005 n. 150.

E' d'obbligo, pena la lacunosità dell'esposizione, ripercorrere le linee guida fissate dalla Suprema Corte nella pronuncia su citata perché il suo filo conduttore è stato pedissequamente ripreso dalle più recenti pronunce <sup>(6)</sup>.

Parte la Consulta dai criteri direttivi fissati dall'art. 2, co. 6, lett. a) della Legge delega n. 150 del 2005 così sintetizzati: a) la "tipizzazione" dell'illecito disciplinare, inerente e non all'esercizio delle funzioni, con la previsione, a garanzia della necessaria completezza della disciplina, di adeguate norme di chiusura e dell'individuazione delle relative sanzioni; b) il dovere del magistrato di esercitare le funzioni attribuitegli con imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio; c) la previsione del "reiterato, grave o ingiustificato ritardo" quale illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni; d) la sanzione non inferiore alla censura per "il reiterato o grave ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni".

Il criterio direttivo sub c) è stato attuato dal legislatore delegato con l'art. 2, co. 1, lett. q) decreto legislativo n. 109 del 2006 e quello sub d) con l'art. 12, co. 1, lett. g) del citato decreto il quale stabilisce: "Si applica una sanzione non inferiore alla censura per ... il reiterato o grave ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni".

Osserva la Suprema Corte che il quadro normativo di riferimento registra una difformità letterale tra la legge di delegazione e il decreto delegato quanto alla descrizione della fattispecie di illecito disciplinare del "ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni": mentre la prima individua la condotta illecita nel "reiterato, grave o ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni", il secondo individua tale condotta nel "reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni", sostituendo alla disgiuntiva "o" la congiunzione "e".

---

<sup>5</sup> Cass. civ., Sez. Un., 14 aprile 2011, Min. Giustizia *contro* G.C., inedita.

<sup>6</sup> In tal senso *ex plurimis* Corte Cost., n. 293 del 2010; Cass. civ., Sez. Un., 14 aprile 2011, Min. Giustizia *contro* G.C., cit.; Id., Sez. Un., 19 aprile 2011, Min. Giustizia *contro* T.V., inedita; Id., Sez. Un., 19 aprile 2011, Min. Giustizia *contro* C. R., inedita; Id., Sez. Un., 19 aprile 2011, Min. Giustizia *contro* P.M., inedita.

Tale discrasia ha indotto il dubbio che il legislatore delegante intendesse prefigurare tre o, quantomeno, due distinte condotte illecite disciplinarmente rilevanti - il ritardo reiterato "o" grave "o" ingiustificato, nonché il ritardo "reiterato e grave" "o" ingiustificato - mentre per il legislatore delegato l'illecito disciplinare fosse chiaramente connotato dalla concomitante ricorrenza della "reiterazione" e della "gravità" del ritardo, nonché dalla mancanza di "giustificazione" dello stesso, qualificato come reiterato e grave.

Alimenta il dubbio l'analoga discrasia sussistente nell'ambito del decreto legislativo n. 109 del 2006 - tra la formulazione della norma precettiva in esame - secondo cui costituisce illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni "il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni" - e quella della norma sanzionatoria di cui al citato decreto legislativo n. 109 del 2006, art. 12, co. 1, lett. g), secondo cui "Si applica una sanzione non inferiore alla censura per...il reiterato o grave ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni" ove il dato letterale parrebbe ipotizzare due distinte condotte illecite, caratterizzate rispettivamente dal ritardo reiterato "o" grave.

A quest'ultimo riguardo, le Sezioni Unite della Cassazione (<sup>7</sup>), hanno affermato che la *"...imperfetta formulazione della disposizione che contempla la sanzione ... non può essere letta - per evidenti ragioni di coerenza del sistema - nel senso che, ai fini della irrogazione della sanzione, il ritardo sia reiterato "o" grave, in quanto, ove così fosse, sarebbe paradossalmente consentito sanzionare un comportamento che non presenti tutti gli elementi che definiscono l'illecito e che all'uso improprio della disgiuntiva "o" neppure può ricollegarsi la portata di una diversa accezione semantica, rispetto alla disposizione che definisce l'illecito, dell'uso del medesimo termine "grave", con potenziale portata abrogativa della norma che impone la sanzione minima della censura..."*.

Conclude che *"...si tratta, più semplicemente, di un imperfetto coordinamento legislativo della seconda disposizione, norma sanzionatoria, con la prima, norma precettiva..."*.

Per risolvere la discrasia tra la disposizione della legge di delegazione - secondo la quale costituisce illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni "il reiterato, grave o ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni" - e quella del decreto delegato in esame, secondo la quale, invece, costituisce illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni "il reiterato,

---

<sup>7</sup> Cass. civ., Sez. Un., 16 luglio 2009, Montanaro *contro* Min. Giustizia ed altro, cit.



grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni", si deve soffermare l'attenzione sul termine "ingiustificato" che segue la disgiunzione (nella legge di delegazione) e la congiunzione (nel decreto delegato).

Al riguardo, la Suprema Corte prende spunto da alcune pronunce della Corte Costituzionale che hanno analizzato il significato normativo di espressioni analoghe al termine "ingiustificato"- quali "senza giustificato motivo" "senza giusta causa", "senza giusto motivo" e altre simili - definite "clausole negative a carattere elastico" inserite, frequentemente, dal legislatore penale nel corpo di norme incriminatrici fungendo da valvola di sicurezza del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché l'osservanza del precetto appaia concretamente inesigibile, e non lesive del parametro costituzionale evocato dall'art. 25, co. 2, Cost. nella misura in cui la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta al giudice di stabilirne il significato con un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato e dal giudizio di corrispondenza tra la fattispecie concreta e quella astratta <sup>(8)</sup>.

Questi principi, a prescindere dal fatto che siano stati specificamente affermati in riferimento a norme incriminatrici, sono applicabili, a giudizio della Suprema Corte - di concerto con la direttiva data dalla Legge delega n. 150 del 2005 di *"individuare le fattispecie tipiche di illecito disciplinare dei magistrati, le relative sanzioni e la procedura per la loro applicazione...garantendo comunque la necessaria completezza della disciplina con adeguate norme di chiusura...."* - nell'interpretazione della fattispecie di illecito disciplinare *de qua*, con il convincimento che la tipizzazione degli illeciti disciplinari dei magistrati, volta segnatamente a rafforzare le garanzie della loro indipendenza, unitamente alla "disciplina del tutto particolare" che la Costituzione riserva ai medesimi "per la natura della loro funzione" <sup>(9)</sup>, comporti il sostanziale avvicinamento di tale materia a quella penale e, quindi, l'applicabilità alla stessa materia delle garanzie assicurate dall'art. 25 Cost., co. 2, ivi compresa quella della "sufficiente" determinatezza della fattispecie.

Se, dunque, nella fattispecie disciplinare descritta dal decreto legislativo n. 109 del 2006, art. 2, co. 1, lett. q) - "il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni" - l'espressione "ingiustificato" ha la funzione di "clausola negativa a carattere elastico" e "as-

---

<sup>8</sup> cfr. in tal senso Corte Cost., n. 5 del 2004.

<sup>9</sup> cfr. Corte Cost., n. 224 del 2009.

solve al ruolo di escludere la punibilità di condotte per il resto corrispondenti al tipo legale”, corrispondenti cioè a un ritardo “reiterato, grave”, è evidente che tale espressione, volta a escluderne la sanzionabilità, deve essere necessariamente correlata a una condotta contrassegnata, in astratto, dalla congiunzione “e” <sup>(10)</sup>; d’altro canto la fattispecie di “ritardo ingiustificato” tout court, (ove si optasse per la disgiuntiva “o”) per la quale sarebbe sanzionabile anche un solo ritardo così genericamente qualificato, risulterebbe palesemente irrazionale rispetto alle altre fattispecie di ritardo reiterato e/o grave e non rispetterebbe la tipizzazione della fattispecie disciplinare.

Da tanto consegue che la disgiuntiva “o” non può che essere frutto di un errore del legislatore delegante e che la disposizione precettiva del decreto delegato non collide con quella sanzionatoria <sup>(11)</sup>.

A riprova della giustezza di tale interpretazione sovviene il criterio direttivo che il legislatore delegante ha dato con riguardo ad altra autonoma e distinta fattispecie disciplinare “il sottrarsi in modo abituale e ingiustificato al lavoro giudiziario” che il legislatore delegato, in questo caso, ha quasi letteralmente recepito all’art. 2, co. 1, lett. r) decreto legislativo n. 109 del 2006, ove si legge “il sottrarsi in modo abituale e ingiustificato all’attività di servizio”.

In conclusione, si afferma che l’illecito disciplinare di cui al decreto legislativo n. 109 del 2006, art. 2, co. 1, lett. q), - 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 disposizione in esame - nonché dal requisito negativo della “non giustificazione”, nel senso “penalistico” dianzi precisato.

E’ sulla base di questo *dictum* che la Suprema Corte, nell’esaminare i casi concreti sottoposti alla sua attenzione, ha censurato la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura nella parte in cui, giungendo a decisioni assolutorie, non ha abbandonato l’orientamento giurisprudenziale formatosi sotto la vigenza dell’art. 18 R.D. Lgs. n. 511 del 1946 secondo cui *“i ritardi, anche gravi, non rilevano disciplinarmente qualora non siano da ricondursi a scarsa laboriosità o negligenza” dovendo “... tener conto degli aspetti inerenti la complessiva organizzazione dell’ufficio, del carico di lavoro*

<sup>10</sup> cfr. Corte Cost., n. 5 del 2004 cit.

<sup>11</sup> Contrasto già evidenziato dalla Suprema Corte nella pronuncia del 16 luglio 2009, Montanaro *contro* Min. Giustizia ed altro, cit.

*sia quantitativo sia qualitativo gravante sul magistrato, di tutte le funzioni espletate, di altre situazioni peculiari e di eventuali problemi di salute" tutti "fattori di difficoltà" da valutarsi con "l'impegno profuso dal magistrato".*

Non sfugge come l'organo di autogoverno ponga alla base delle sue decisioni i rilievi volti a supportare il giudizio di "giustificazione" dei ritardi che riflettono la giurisprudenza venutasi a formare sotto la vigenza della previsione dell'art. 18 R.D.Lgs. 31 maggio 1946, n. 511 secondo cui l'illecito disciplinare era integrato dal comportamento del magistrato che mancasse ai suoi doveri, o tenesse in ufficio o fuori una condotta tale da renderlo immeritevole della fiducia e della considerazione di cui doveva godere, o che compromettesse il prestigio dell'Ordine giudiziario con la naturale conseguenza che i ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali, anche se consistenti e gravi, non rilevassero sul piano disciplinare se i fatti ascritti fossero stati determinati non da scarsa laboriosità o da negligenza, ma dal carico di lavoro eccezionale gravante sul magistrato, dovendosi prendere in considerazione la complessiva situazione di lavoro del magistrato incolpato sotto i profili quantitativi e qualitativi, la complessiva organizzazione dell'ufficio di appartenenza e tutte le funzioni svolte, oltre quelle interessate dai ritardi.

Tale principio, ribadisce la Suprema Corte, non è più valido e collide con la recente giurisprudenza sugli illeciti disciplinari consumati nella vigenza del decreto legislativo n. 109 del 2006 e con i seguenti punti fermi e incontrovertibili:

- a) il ritardo nel deposito delle sentenze e degli altri provvedimenti giurisdizionali integra l'illecito disciplinare di cui al decreto legislativo n. 109 del 2006, art. 2, co. 1, lett. q), qualora sia - indipendentemente da ogni altro criterio di valutazione - 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 di cui all'art. 111, co. 2, Cost., e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- b) diversamente da quanto avveniva nella vigenza dell'art. 18 R.D.Lgs. n. 511 del 1946, perché tale illecito sia integrato, non rilevano - quali condizioni per la sua stessa configurabilità - ne' la compromissione del prestigio dell'Ordine giudiziario o il venir meno della fiducia e della considerazione di cui il magistrato deve godere, ne' la sussistenza di scarsa laboriosità o di negligenza dello stesso magistrato, ne' la valutazione della complessiva organizzazione dell'Ufficio di appartenenza e di tutte le funzioni svolte dal magistrato oltre quelle interessate da detto ritardo, in quanto nessuno di tali elementi è previsto dalla fattispecie tipica del nuovo illecito disciplinare;

c) tali circostanze di fatto - laboriosità o no del magistrato incolpato, carico di lavoro, organizzazione dell'ufficio giudiziario di appartenenza, funzioni giurisdizionali concretamente svolte e altre ancora - possono rilevare, se adeguatamente dimostrate, quali indici di "giustificazione" del ritardo, vale a dire quali situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo che determinino la concreta "inesigibilità" del rispetto dei termini stabiliti per il deposito dei provvedimenti giurisdizionali;

d) in ogni caso, la soglia di giustificazione deve ritenersi sempre superata in concreto, qualora il ritardo leda il richiamato diritto delle parti alla durata ragionevole del processo;

e) quando, per quantità di casi ed entità del ritardo, risulti superata in concreto tale soglia di giustificazione, il comportamento del magistrato è di per sé espressione di colpa, quantomeno in relazione alla incapacità di organizzare in modo idoneo il proprio lavoro <sup>(12)</sup>.

Erra dunque il CSM quando, nel vaglio dei ritardi, ne esclude la "reiterazione e gravità" omettendo di assumere a parametro il criterio del superamento o meno della soglia di ragionevolezza facendo, invece, ricorso ai "fattori di difficoltà", estranei alla fattispecie astratta, quali elementi di giustificazione dei ritardi senza considerare se siano tali da determinare la "inesigibilità" della condotta doverosa del tempestivo deposito dei provvedimenti giurisdizionali.

La Suprema Corte, alla luce di questi principi, ha accolto i ricorsi proposti dal Ministero di Giustizia, cassato le decisioni assolutorie del Consiglio Superiore della Magistratura e rinviato gli atti a quest'ultimo per il riesame dei casi alla luce dei principi fissati; ciò non senza sollecitare, come ha fatto con la richiamata sentenza delle Sezioni Unite <sup>(13)</sup>, l'utilizzo del criterio comparativo dato dal confronto tra il numero dei provvedimenti depositati dal magistrato incolpato con quello dei provvedimenti depositati da altri magistrati dello stesso Ufficio che abbiano operato in analoghe condizioni, per valutare l'esistenza di circostanze (es. eccessivo carico di lavoro) che abbiano determinato in concreto un giustificato ritardo nel deposito dei singoli provvedimenti, beninteso sempre con il rispetto del limite di giustificazione costituito dal carattere ragionevole del ritardo <sup>(14)</sup>.

---

<sup>12</sup> cfr., *ex plurimis*, Cass., civ., Sez. Un., 16 luglio 2009, *Montanaro contro Min. Giustizia ed altro*, cit.; Id., Sez. Un., 24 marzo 2010, *Foschini contro Min. Giustizia ed altri*, in *Mass. Uff.*, n. 612000; Id., Sez. Un., 18 maggio 2010, *Min. Giustizia contro Quaranta*, inedita; Id., Sez. Un., 18 maggio 2010, *P. F. contro Min. Giustizia*, inedita.

<sup>13</sup> Cass. civ., Sez. Un., 18 maggio 2010, *Min. Giustizia contro Quaranta*, cit.

<sup>14</sup> cfr. in tal senso anche Cass. civ., Sez. Un., 18 maggio 2010, *P. F. contro Min. Giustizia*, cit.

Recentemente, con le pronunce del 13 settembre 2011 <sup>(15)</sup>, di fatto la Suprema Corte - contrastando l'impostazione ministeriale secondo cui, letta la norma astratta con la disgiuntiva "o" integrerebbe illecito disciplinare anche il solo ritardo "grave" - ha ribadito che l'illecito disciplinare è caratterizzato dalla concomitante presenza dei requisiti positivi della "reiterazione", cioè della ripetizione nel tempo, in riferimento ad atti diversi, della "gravità", da qualificarsi in tal modo secondo i criteri stabiliti dal secondo periodo della disposizione in esame, e del requisito negativo della "non giustificazione".

Ha negato valore al concetto di "abitudine", elaborato dal CSM come indice di "scarsa diligenza" o "laboriosità" del magistrato e come attributo della sua tendenza personale a depositare oltre i termini, in quanto esula dalla fattispecie astratta così come vi esulano i "fattori di difficoltà" ove non assumano la valenza di concreta "inesigibilità" del tempestivo deposito dei provvedimenti giurisdizionali.

Le scelte organizzative del magistrato, finalizzate, nell'intento del medesimo, all'accelerazione della trattazione delle cause, poi, non possono ritenersi di per sé irrilevanti ai fini della giustificazione dei ritardi stessi sol perché - come sostiene il Ministero - le scelte sono imputabili allo stesso magistrato; tale impostazione è contrastata *"...sul piano generale, dal rilievo che le scelte organizzative possono rilevarsi in concreto infelici per ragioni di vario tipo, non necessariamente implicanti una colpa di chi le ha adottate: per esempio, l'esito negativo può essere conseguenza di fattori aleatori o imprevedibili, oppure l'errore organizzativo può dipendere da scusabile inesperienza. Deve anche considerarsi che, in situazioni di pressoché generalizzato sovraccarico dei ruoli giudiziari attribuibile di norma anche a ragioni sostanzialmente permanenti connesse all'eccesso di sopravvenienze, è logico che i magistrati con senso del dovere e impegnati organizzino il loro lavoro tenendo ai primi posti l'esigenza del massimo smaltimento di lavoro; stante l'inevitabile concorrenza di elementi aleatori circa l'effettivo sviluppo, anche sul piano temporale, delle procedure e la quantità di conseguente lavoro per i singoli magistrati, ne risulta confermato che si possono verificare situazioni di ritardo qualificabili come incolpevoli anche rispetto a magistrati che si autorganizzano il lavoro..."* <sup>(16)</sup>.

La Suprema Corte si è, poi, soffermata sul tema specifico del rapporto tra la misura dei ritardi e la loro giustificabilità; in particolare se, in presenza di ri-

<sup>15</sup> Cass., Sez. Un., 19 aprile 2011, Min. Giustizia contro T.V., cit.; Id., Sez. Un., 19 aprile 2011, Min. Giustizia contro C. R., cit.; Id., Sez. Un., 19 aprile 2011, Min. Giustizia contro P.M., cit.

<sup>16</sup> cfr. in tal senso Cass. civ., Sez. Un., 19 aprile 2011, Min. Giustizia contro P.M., cit.

tardi reiterati e gravi, la possibilità che siano scriminati non debba necessariamente restringersi sino a trovare un pressoché insormontabile ostacolo tutte le volte in cui essi siano occasione, per le parti del giudizio, d'una violazione manifesta e intollerabile del principio costituzionale della ragionevole durata del processo e del giusto processo (art. 111, co. 1, Cost.).

Ciò accade quando i ritardi superano la soglia di ciò che può essere ritenuto plausibile da parte di chi attende di conoscere le ragioni di una decisione già presa, sicché solo in casi straordinari la condotta del magistrato, il cui ritardo supera i tempi del ragionevole processo, può essere giustificata.

E' qui che viene fatto un ulteriore passo avanti nell'evoluzione del pensiero della Corte la quale afferma "il principio di diritto" per cui la durata del ritardo pari a un anno - per vero di entità quadrupla rispetto al termine indicato nel decreto legislativo n. 109 del 2006 - qualifica lo stesso come ingiustificabile, se non vengono allegate e/o risultano comprovabili circostanze assolutamente eccezionali: così scrive *"..La durata dell'anno appare adeguato parametro....ove si consideri che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, nella materia civile, l'intera durata del giudizio di legittimità di norma non dovrebbe oltrepassare l'anno, sì che la stesura della motivazione di una pur complessa decisione già presa non dovrebbe richiedere un tempo superiore a quello che comprende, oltre agli adempimenti procedurali e allo studio del caso, l'ascolto della difesa...."*<sup>(17)</sup>.

Non è chi non veda come la pronuncia richiamata riguardi la diversa fattispecie della "ragionevole" durata del giudizio di legittimità e come applichi, in via analogica, "ai ritardi" il dato temporale annuale in contrasto con il nostro ordinamento che vieta "l'analogia" generalizzata.

Viceversa, è proprio partendo dallo "stato dell'arte" dell'evoluzione giurisprudenziale sull'illecito disciplinare di cui al decreto legislativo n. 109 del 2006, art. 2, co. 1, lett. q) e dai diversi contesti giudiziari in cui i "ritardi" nel deposito dei provvedimenti sono rilevati che deve proporsi una chiave di lettura che, a parere dello scrivente, non può più prescindere - il diritto comunitario ed europeo lo richiede da tempo - dalla previsione di un tempo astrattamente definito, oltre il quale "il ritardo" nel deposito dei provvedimenti è "ingiustificabile" e "irragionevole", e ciò a garanzia, da un lato, del "giusto processo", e dall'altro di un trattamento uniforme di situazioni analoghe e di prevedibilità della sanzione.

Convince in questa linea interpretativa il recente legislatore il quale con

---

<sup>17</sup> cfr. per tutte Cass, Sez. Un., 19 aprile 2011, Min. Giustizia *contro* P.M., cit.

l'introduzione dell'art. 81 *bis* disp. att. c.p.c. (inserito dall'art. 52, co. 2, Legge n. 69 del 2009 e applicabile ai giudizi instaurati dopo il 4 settembre 2009) e successive modifiche di cui all'art. 1 *ter* decreto legge n.138 del 2011 convertito dalla Legge n.148 del 2011 (applicabili alle controversie instaurate successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione, 17 settembre 2011) ha imposto al giudice la "calendarizzazione" del processo "nel rispetto del principio di ragionevole durata del processo ..." con l'indicazione degli incombeni che verranno espletati in ciascuna udienza ivi compresi quelli di cui all'art. 189, co. 1, c.p.c. (precisazione delle conclusioni).

E' inequivocabile il richiamo alla responsabilità organizzativa del giudice - sanzionata come violazione disciplinare e come parametro di valutazione di professionalità e della nomina o conferma agli uffici direttivi e semidirettivi - non solo rispetto alla "direzione" del singolo processo ma rispetto al proprio "ruolo": la calendarizzazione deve infatti tener conto "della natura, dell'urgenza e della complessità della causa" e presuppone, quindi, la valutazione delle esigenze di ragionevole durata dell'intero ruolo degli affari assegnato al giudice nonché scelte di gestione del ruolo che si traducono in una specifica calendarizzazione del processo (es.: trattazione tendenzialmente concentrata e accelerata dei processi risalenti) e che non possono non avere riflessi immediati sulla tempistica del deposito dei provvedimenti e sull'illecito disciplinare del "ritardo".