



Etica, deontologia, funzioni giudicanti e requirenti: tra efficienza, percezione ed effettività

Scandicci, 17 marzo 2022

Relatore:
Giuseppe Ondeì
Presidente della Corte d'Appello di Milano

Sommario

§ 1 - I concetti di etica e deontologia	3
§ 1.a - Il nuovo concetto di etica	3
1.a.1 – Le questioni etiche: la stella polare della Costituzione	5
§ 2. Le regole etiche.	7
2.a - La qualità della giurisdizione	8
§ 2.b – L'Efficienza/Efficacia del sistema Giustizia	10
§ 2.b.1 –Definizione	10
§ 2.b.2 – L'organizzazione: i riferimenti del codice etico	11
§ 2.b.2.a. - Il concetto di organizzazione	12
§ 3. - Effettività	15
§ 3.1. – Durata dei processi	15
§ 3.2 – Il tasso di ricambio	17
§ 4. Il bilanciamento tra efficienza/efficacia, ragionevole durata e qualità del servizio. Il benessere organizzativo	17
§ 4.1 – Il bilanciamento	17
§ 4.1.a - Il carico di lavoro esigibile/sostenibile.....	19
§ 4.b - Il Benessere organizzativo	24
§ 4.b.1. Introduzione	24
§ 4.b.2. - Criteri indicativi del benessere organizzativo.....	25
§ 5. - L'apparenza/percezione: cenni	28
§ 6. - Conclusione	30

§ 1 - I concetti di etica e deontologia

L'etica è quel particolare segmento di regole del comportamento (e del resto *ethos* in greco antico significa comportamento) posto al di fuori delle regole penali e deontologiche o disciplinari. Mentre la deontologia (ma sarebbe più corretto parlare di deontica come insieme dei precetti che riguardano il dover essere mentre la deontologia è la scienza che studia la deontica) è un insieme di regole codificate, che pone dei doveri il cui rispetto è presidiato da specifiche sanzioni, l'etica, in senso proprio, ha un carattere morale, non pone "doveri" in senso tecnico e non prevede l'applicazione di sanzioni per chi non agisce secondo i suoi dettami, ma solo la sottoposizione a un eventuale disvalore o riprovazione sociale: icasticamente qualcuno ha detto che il soggetto è chiamato a rispondere davanti al tribunale dell'opinione pubblica. Nella pratica quotidiana, però, si parla indifferentemente di etica e di deontologia tanto che discutere di deontologia dei magistrati italiani significa far riferimento al loro codice etico.

Quanto poi alla differenza tra regole deontologiche e doveri disciplinari va precisato che vi sono regole deontologiche che sono disciplinarmente rilevanti mentre taluni doveri etici appartengono esclusivamente a tale categoria e come tali non possono dar luogo a responsabilità disciplinare. L'art. 18 della Magna Carta dei Giudici europei, per esempio, rileva che "l'azione dei Giudici deve essere guidata da principi di deontologia, distinti dalle norme disciplinari e tali principi devono emanare quanto a redazione dagli stessi giudici e *"debbono costituire oggetto della loro formazione"*.

Nella presente relazione si utilizzeranno i due termini - deontologia ed etica - come sinonimi senza fare alcuna distinzione tra norme deontologiche di rilevanza disciplinare o prive di tale rilevanza superando quegli interstizi di difficile individuazione che creano spesso problemi di catalogazione della regola.

§ 1.a - Il nuovo concetto di etica

Precisato quanto sopra è necessario osservare, sempre in via preliminare, che l'etica è legata al tempo e alla società in cui è calata. L'art. 54 della Costituzione italiana in qualche modo introduce il rilievo dell'etica nello svolgimento delle funzioni pubbliche, laddove, al secondo comma, stabilisce

che *«I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore...»*.

Ma la società in cui fu calata la Costituzione era ancora diversa dalla nostra società contemporanea; essa era molto legata all'idea di funzioni pubbliche come potere: potere da regolare e da controllare, da esercitare correttamente e da collocare su binari sani e corretti. La società di oggi, invece, è maggiormente orientata verso l'esercizio di funzioni pubbliche come servizio da rendere e, quindi, più attenta anche all'aspetto del risultato, alle conseguenze della condotta.

Ecco perché anche in tema di etica non si prendono più solo in considerazione condotte corrette che un determinato soggetto deve seguire - le cosiddette prescrizioni comportamentali o quegli "abiti" che secondo Aristotele devono rivestire l'uomo giusto ossia l'uomo virtuoso - ma pure i principi che impongono di attuarle e le conseguenze di tali condotte.

E ciò inevitabilmente sposta anche il senso dell'etica della giustizia. Si è passati dall'idea di giustizia (e di magistratura) e quindi di etica legata soprattutto al prestigio e all'onore, all'idea dell'attività giudiziaria come servizio legata soprattutto alla credibilità, alla fiducia dei cittadini, alla responsabilità, all'efficienza, alla tempestività ed alla qualità.

Se potessimo riassumere in un'espressione l'etica di un mestiere probabilmente potremmo trovarla nell'amore per il lavoro correttamente svolto e ben fatto; e se volessimo addirittura riassumerla in un motto allora dovremmo indicarlo nel "dovere di avere doveri": affermazione quest'ultima, però, difficilmente metabolizzabile in una società ove prevale il "diritto di avere diritti".

L'art. 3 del codice etico dei magistrati italiani - che ha visto la sua prima luce nel 1994, in piena crisi di moralità della vita pubblica e politica (o per meglio dire in piena acquisizione di consapevolezza di questa crisi di moralità) e si è arricchito nella forma più matura assunta il 13 novembre 2010, con successivi aggiornamenti – costituisce una spia di questo nuovo modo di considerare l'etica laddove all'obbligo di svolgere le funzioni da parte del magistrato con diligenza ed operosità si aggiunge l'obbligo di impegnarsi affinché alla domanda di giustizia si corrisponda con **efficienza, qualità ed efficacia**.

E proprio perché il concetto di etica si è espanso appare ancor più evidente la finalità delle regole deontologiche: favorire la crescita professionale dei magistrati creando un abito mentale, una

coscienza etica, la cifra della condotta quotidiana del giudice all'interno dell'ordinamento e nella società. Per non dire dell'efficacia strutturante della deontologia sui comportamenti: efficacia che già era presente nelle "Mercuriali" che il giurista francese Henri –Francois D'Aguesseau scrisse tra il Sei ed il Settecento: prototipo *sui generis* di codice della condotta esemplare del magistrato.

L'etica professionale in tal modo non è più quella "scienza leggera dei galatei (così veniva definita dalle classi professionali alla fine del XIX secolo) né materia di lezioni ma di scelte culturali e istituzionali da discutere appassionatamente, di quotidiani esempi positivi e di prassi collettive virtuose. Certo la più recente riflessione sull'etica del magistrato si è concentrata prevalentemente sui piani alti dell'edificio – il nodo della imparzialità, il rispetto della dignità degli attori del processo, la nuova etica della comunicazione – ma i cedimenti, come qualcuno ha ben detto, sono giunti dai piani bassi, dai retrobottega. I luoghi dove si svolge l'amministrazione della giurisdizione; i tempi e la qualità della stessa, lo spazio della carriera; la sfera della gestione dei patrimoni sequestrati o confiscati in attuazione di misure di prevenzione; il campo della discrezionalità operativa propria della fase delle indagini preliminari: sono state queste aree "fluide", meno soggette a controlli giurisdizionali e collettivi, a divenire il luogo delle peggiori cadute etiche. Ed è in queste aree che si sono susseguiti – scivolando lungo un crinale inclinato – comportamenti solo disinvolti o eticamente riprovevoli, condotte contrastanti con i precetti del codice disciplinare e financo aperte e gravi violazioni del codice penale.

Certo la condotta eticamente corretta comporta una tensione asintotica verso la perfezione: e allora come Sisifo moderni occorre sempre risollevare il macigno verso la vetta con il timore di vederlo ripiombare verso il basso ma a tale fatica non c'è alternativa, se si vuole che la magistratura non degradi, agli occhi dei cittadini, a *élite* disinvolta e immeritevole di fiducia, e resti una componente viva e indispensabile della società italiana e della democrazia repubblicana.

Come ha scritto nel Mito di Sisifo Albert Camus, "*anche la lotta verso la cima basta a riempire il cuore di un uomo*".

1.a.1 – Le questioni etiche: la stella polare della Costituzione

Se la grande forza dell'etica professionale sta nell'unire gli appartenenti a un Corpo intorno ad un nucleo di valori tipici, condivisi, che si vogliono salvaguardare anche a prezzo di forti resistenze rispetto alle pressioni esterne, c'è anche un'etica che divide.

I magistrati, spesso si dividono nell'interpretare, e ancor più nel mettere quotidianamente in pratica, l'etica professionale giacché, come ognuno può constatare, convivono nella loro comunità atteggiamenti rigorosi e comportamenti più disinvolti fino all'estremo dei casi, che hanno drammaticamente portato alla ribalta la questione morale in magistratura.

Di più: su alcuni temi, particolarmente problematici, il contrasto diviene culturale e teorico poiché sono differenti la lettura degli imperativi etici, la loro gerarchia e le loro forme di traduzione nell'esperienza del fare giustizia.

Gli esempi dell'etica che divide sono molti: il modo di intendere l'imparzialità del giudice e del pubblico ministero; la ricerca dell'equilibrio tra libertà di espressione del pensiero, dovere di riserbo e dovere del magistrato di spiegare e di spiegarsi; il modo di intendere l'eguaglianza e la dignità dei cittadini che entrano nelle aule di giustizia.

Nascono i dilemmi etici che connotano la storia e il dibattito sulla magistratura, si profilano le diverse alternative che pure germinano da un comune terreno di idee, di aspirazioni, di esigenze.

Il percorso di ricerca di una etica condivisa deve prendere le mosse dalla Costituzione prima fonte di imperativi etici per il magistrato: deve immergere tutte le riflessioni nelle salutari acque della Costituzione.

La Carta costituzionale, infatti, non contiene solo il catalogo generale di principi e valori cui ispirare l'esercizio della giurisdizione e la vita privata del giudice cittadino, ma fornisce anche le indicazioni fondamentali ed essenziali sulla sua etica professionale. Al punto che il codice etico e il codice disciplinare ben possono essere considerati come altrettanti luoghi nei quali i principi costituzionali sono stati tradotti in regole di condotta solo socialmente doverose, o in norme assistite da sanzione disciplinare in caso di violazione.

Così, il principio di eguaglianza e la regola di pari dignità delle persone rappresentano canoni fondamentali di condotta per accusatori e giudici, da osservare nei confronti di tutti coloro che, con

ruoli diversissimi, compaiono nella scena del processo o assistono ad esso: le parti, i difensori, i testimoni, i collaboratori amministrativi, gli spettatori, gli operatori dei *media*.

Per altro verso, l'estrema attenzione che il legislatore costituente dedica alle garanzie volte ad assicurare un'indipendenza effettiva dell'intera magistratura dice al singolo magistrato che egli deve completare il disegno costituzionale divenendo il primo custode della sua indipendenza, considerandola come un dono prezioso, ma anche come un onere pesantissimo e come una fonte di responsabilità.

La "cura" che ciascun magistrato dedica alla sua indipendenza personale è dunque un tratto della sua professionalità, uno dei metri su cui essa viene legittimamente misurata, giacché senza tale cura rischiano di essere vanificate e divenire vuote ed inutili le molte garanzie costituzionali previste dalla Carta.

Tra l'altro è opportuno ricordare che i giudici come "custodi" del diritto devono avere una particolare attenzione all'etica in ragione del peculiare connubio – pur nella netta distinzione - che esiste tra diritto ed etica ben descritto da George Jellineck nel libro edito nel lontano 1878 ed intitolato "La rilevanza sociale e morale del diritto" laddove si precisa che la funzione del diritto è quello di essere garante del "minimo etico"

§ 2. Le regole etiche.

Passando, ora, allo scrutinio delle regole etiche l'attenzione verrà posta su quelle richiamate nella traccia della nostra discussione ossia la qualità, l'efficienza/efficacia e l'effettività sottolineando la circostanza che l'indipendenza e l'imparzialità e l'equilibrio del singolo giudice e della magistratura nel suo complesso sono precondizioni essenziali per l'adeguato funzionamento della Giustizia che stanno a fondamento di qualsiasi altro principio etico: sono valori fondanti e ragioni identitarie dello *ius dicere* tanto che nulla delle norme etiche deve intendersi rivolto a diminuirli (in tal senso cfr. Raccomandazione CM Rec 12 del 2010 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri). Con una precisazione: il rispetto delle regole etiche costituisce la base minima dalla quale partire per recuperare la fiducia dei cittadini nei giudici senza la quale la legittimazione alla giurisdizione dei giudici viene disastrosamente vulnerata.

2.a - La qualità della giurisdizione

Principiando dalla prima regola etica in esame, ossia la qualità occorre rilevare che la qualità di un sistema si deduce da numerosi elementi quali l'accessibilità al sistema per cittadini e imprese, la presenza di adeguate risorse finanziarie e umane, la messa in atto di strumenti di valutazione, la digitalizzazione innovativa - intesa come possibilità per i giudici, i pubblici ministeri e gli operatori giudiziari di disporre di vari strumenti digitali per semplificare i processi di lavoro, (es. comunicazioni *on line*) garantire e facilitare gli accessi (es. quelli elettronici) e la trasparenza, assicurare un'equa ripartizione del carico di lavoro e determinare una chiara riduzione dei tempi – e così via.

In questa sede si valuterà il parametro della qualità dal punto di vista del lavoro del magistrato sia esso giudice che dirigente.

Il lavoro del giudice sino ad alcuni decenni or sono è stato sempre considerato come un'attività dalla curvatura strettamente intellettuale del tutto estranea a criteri economico/aziendalistici. Il prodotto doveva essere una decisione di qualità e per raggiungere tale risultato occorreva e bastava la preparazione, lo studio e la redazione di una sentenza articolata e dotta.

Oggi la qualità continua ad essere considerata un dato rilevante per l'attività del magistrato tanto da esser indicato tra i doveri etici del magistrato e la concretizzazione di tale dovere si trova anzitutto nella formazione e nell'aggiornamento continuo.

L'art. 3 del codice etico nell'elencare i doveri di operosità e di aggiornamento professionale nell'ultimo comma impone ad ogni magistrato il dover di accrescere il proprio bagaglio di conoscenze e la propria professionalità attraverso uno studio costante e la partecipazione alle iniziative di formazione. L'aggiornamento professionale è, quindi, un adempimento doveroso nella prospettiva della miglior resa del servizio. L'accrescimento del patrimonio professionale cui ciascun appartenente all'ordine giudiziario è tenuto non si risolve nel mero affinamento delle conoscenze tecnico-giuridiche e nella tempestiva informazione sui sopravvenuti interventi normativi o mutamenti giurisprudenziali ma comporta una costante tensione intellettuale verso l'arricchimento della propria cultura generale e verso l'acquisizione di strumenti culturali adeguati alla comprensione di realtà sociali sempre più complesse.

La qualità del lavoro, del resto, assume un rilievo anche ai fini delle valutazioni di professionalità tanto che ai fini del parametro della "*capacità*" si deve tener conto anche dell'*esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio*.

E' necessario, allora, che il singolo giudice si ricavi nell'arco della settimana un tempo minimo nel quale ossigenarsi giuridicamente le idee mediante la lettura di riviste e sentenze e non solo per cercare una soluzione ai casi sottopostigli ma in generale per acquisire una cognizione ampia: solamente in tal modo potrà avere una cultura giuridica che gli permetterà di affrontare ogni problema con prontezza, autorevolezza e visione ad ampio raggio. L'art. 56 della Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici espressamente richiede che la formazione ricomprenda "*la trattazione delle questioni economiche, sociali e culturali relative all'esercizio delle funzioni giudiziarie*".

La giustizia ha bisogno di magistrati preparati che possano "costruire" con sapienza ed acume quel diritto giurisprudenziale che ormai costituisce la struttura portante del nostro ordinamento.

In passato, ha scritto Nicolò Lipari, il sistema nella sua interezza era consegnato all'interprete come un presupposto necessario dal quale prendere le mosse; oggi, invece, è l'interprete ad essere chiamato a ricostruire giorno per giorno il sistema con l'assunzione di quell'inevitabile fatica del concetto ben rappresentata da Hegel nella Fenomenologia dello Spirito.

Il giudice non è più mera *bouche de la loi* né si può più pensare che decida con un *calcolemus* alla Leibniz quale improbabile manifesto di onnipotenza della ragione: il sistema attraverso un lento, ma ineluttabile passaggio va dalla centralità delle fonti alla *centralità dell'interpretazione*. Il giudice all'un tempo è chiamato a rileggere i dati normativi in chiave costituzionale, convenzionale e del diritto dell'Unione Europea in una dimensione che traghetta il mondo al quale apparteniamo dallo *jus positum* allo *jus in fieri* e rende il processo il luogo elettivo nel quale individuare il principio capace di realizzare ed appagare al meglio i bisogni delle persone che chiedono giustizia, attraverso un'attività che impone al giudice di coniugare la tendenziale universalità dei diritti con la specificità delle situazioni storiche sempre mutevoli. Tanto più se si considera che la struttura sempre più generica della norma esige il riempimento di contenuto dell'attività concretizzatrice della giurisprudenza.

Ed è proprio in questo contesto che il giudice preparato può dare – con ardore intellettuale e passione professionale - il suo alto e proficuo contributo alla Giustizia attraverso il “peso argomentativo” offerto al sostegno delle ragioni.

Insomma il profilo antropologico che deve essere dominante non è, per dirla parafrasando Musil, quello del giudice senza qualità che vive nelle tenebre delle massime giurisprudenziali equiparabili alla *Weltnacht* (notte del mondo) evocata da Heidegger e nichilisticamente alleggerito da ogni spessore critico. Il Giudice, infatti, deve avere una disponibilità intellettuale ad aprire le porte della conoscenza all'introiezione di nuove e differenti maniere di elaborare le categorie giuridiche determinandone la ricaduta nella quotidianità del fenomeno giuridico con libertà da vincoli e condizionamenti che non siano la legge, la ragione e l'etica del limite: questa è la sublimazione più genuina della funzione dello *ius dicere*, sinonimo e prodotto di una incompressibile libertà intellettuale non soggetta a condizionamenti imposti dall'esterno o dalla “schiavitù” dettata da appartenenze cogenti ed esigenti. E del resto la più efficace polizza di copertura da siffatti pericoli è garantita dalla vastità degli orizzonti culturali scanditi da instancabile e imparziale ricerca della verità processualmente esigibile mediante il “ricco” ragionamento probatorio sgombro da pregiudizi e precomprensioni.

In questo contesto si staglia nitida l'importanza anche dell'attività dei presidenti di sezione nell'utilizzare al massimo le riunioni previste dall'art. 47 ter dell'O.G. per fare circolare i saperi e dare così ai magistrati la possibilità di proficui ed arricchenti scambi di esperienze.

§ 2.b – L'Efficienza/Efficacia del sistema Giustizia

Le altre due regole etiche da trattare sono la efficienza e l'efficacia.

§ 2.b.1 – Definizione

Nella lingua italiana i due concetti sono ben distinti perché mentre l'efficacia indica la capacità di raggiungere l'obiettivo prefissato, l'efficienza, invece, valuta l'abilità di farlo impiegando le risorse minime indispensabili. Entrambi sono concetti molto importanti nel mondo del lavoro ed in generale nella pianificazione e nel controllo di qualsiasi attività. Nel mondo delle cd. regole etiche si usano generalmente ed indifferentemente i concetti di efficienza ed efficacia come sineddoche

dell'endiadi efficienza/efficacia (dal greco *en dià dioin* ossia uno attraverso due): in tal senso in questa relazione si userà il solo termine efficienza ma con il significato sopra esposto.

L'esistenza di sistemi giudiziari efficienti è fondamentale per attuare il diritto ma se volessimo avere una visione più utilitaristica è anche importante sottolineare come tali sistemi generino un clima a favore degli investimenti e della sostenibilità della crescita a lungo termine e creare reciproca fiducia tra gli Stati dell'U.E. Infatti quando i sistemi giudiziari garantiscono il rispetto dei diritti i creditori sono più inclini a concedere prestiti, le imprese sono dissuase dall'assumere comportamenti opportunistici, i costi delle operazioni si riducono e vi sono maggiori probabilità che le imprese innovative investano.

§ 2.b.2 – L'organizzazione: i riferimenti del codice etico

Al concetto di efficienza si lega quello di buona organizzazione come strumento che può condurre al primo nell'ottica della dimensione di servizio dell'attività giudiziaria.

Nel codice etico dei magistrati italiani l'impiego organizzativo coinvolge non solo i Dirigenti che ex art. 14 del codice etico devono curare al meglio l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse personali e materiali disponibili in modo da ottenere il miglior risultato possibile in vista del servizio pubblico che l'Ufficio deve garantire, ma anche tutti i magistrati che ai sensi dell'art. 3 comma 2 sono tenuti a partecipare attivamente e con assiduità ai momenti organizzativi e di riflessione comuni inerenti l'Ufficio. Soprattutto in vista della formazione dei progetti organizzativi degli Uffici.

Tale dovere di collaborazione di ciascun componente dell'Ufficio si salda con quello, consacrato nell'ultimo comma dell'art. 11 del codice etico che prevede per il giudice di fare tutto quanto è in suo potere per assicurare la ragionevole durata del processo adottando prassi processuali virtuose, moduli organizzativi adeguati, concorrendo all'attuazione di quella politica dell'efficienza imposta dal nuovo testo dell'art. 111 Cost. e coltivando quella cultura dell'organizzazione giudiziaria che in questi ultimi anni ha assunto un rilievo strategico in direzione del miglioramento e della razionalizzazione del sistema.

Il magistrato a sua volta, deve sempre segnalare al dirigente eventuali disfunzioni e esigenze organizzative al fine di mettere il dirigente in condizioni di affrontarle e trovarne la soluzione.

[A tal proposito deve richiamarsi il dovere del dirigente ai sensi dell'art. 14 di curare l'inserimento dei giovani magistrati cui va assicurato un carico di lavoro equo per facilitare il loro inserimento non solo nell'ambiente di lavoro ma nella stessa giurisdizione sia nella prospettiva di una risposta di qualità alla domanda di Giustizia che nell'ottica di una di corretta formazione della loro professionalità].

A ciò si aggiunga che con l'introduzione dell'Ufficio per il processo con il d.l. 80/2021 è stato introdotto un nuovo metodo di lavoro del giudice che non dovrà più lavorare da solo ma in team con gli addetti all'Ufficio per il processo sicché si prospetta un necessario aggiornamento del decalogo etico nel senso che il giudice dovrà anche improntare la propria attività a leale e piena collaborazione con gli addetti nell'esercizio della giurisdizione dimostrando capacità di organizzare il lavoro di gruppo nel rispetto della dignità e delle esigenze dei singoli operatori stimolandone il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze, ascoltando gli stessi e riconoscendone i meriti (l'ascolto attento alle richieste del dipendente costituisce un fattore di crescita del rapporto di stima; secondo alcune indagini vi sarebbe addirittura un aumento delle performance del 32%). Ma sul punto v. oltre § 4.b.2.

§ 2.B.2.A. - IL CONCETTO DI ORGANIZZAZIONE

Per comprendere al meglio la regola etica scrutinata occorre, però, svolgere qualche considerazione sul concetto di organizzazione.

Negli ultimi tempi sta prendendo campo nell'ambito giudiziario la consapevolezza dell'utilità ed indispensabilità dell'organizzazione per la miglior riuscita del fine da raggiungere: ossia dare ai cittadini un servizio giustizia celere ed efficace. Il capo di un ufficio deve avere capacità manageriali e così il presidente di sezione: la Scuola della Magistratura ha organizzato corsi per aspiranti semidirettivi e direttivi fondati proprio sulla cultura manageriale. Gli stessi giudici devono gestire i loro ruoli dimostrando capacità organizzativa e tutti coloro che aspirano a posti direttivi devono presentare progetti organizzativi.

Insomma l'organizzazione – la cui parola deriva dalla lingua greca antica *ὄργανον*, strumento - è ormai diventata nel mondo giuridico un giacimento culturale con valenza "iterativa".

I temi dell'organizzazione giudiziaria, infatti, si sono trasformati da ambito di nicchia – oggetto dell'interesse di un nucleo ristretto di studiosi e dell'iniziativa individuale di alcuni capi ufficio – a questione centrale per una moltitudine di operatori, ritenuta di fondamentale importanza per garantire la stessa sopravvivenza del sistema. In particolare, segnale di questo cambiamento è il diffondersi di concetti prima estranei al mondo della giustizia italiana, come: flussi di lavoro, digitalizzazione, efficienza, qualità del servizio, programmazione, soddisfazione dell'utenza, *accountability*, ecc.

Con il codice etico del 2010 si dà una più dettagliata indicazione, rispetto al codice etico del 1994, dei doveri del dirigente delineandone il profilo ideale con una particolare sottolineatura dell'aspetto organizzativo.

Questa esigenza, però, si scontra con la notoria carenza di mezzi e personale che affligge l'apparato giudiziario tanto che non c'è inaugurazione di anno giudiziario nella quale non si presentino in punto *cahiers de doléances* che riecheggiano, talvolta, le stesse parole come un mantra o *rectius* un gargarismo sociologico.

Si fa riferimento alla scarsità di risorse e alle carenze di organico (giustificazione ben nota a chi opera nelle pubbliche amministrazioni), sia del personale togato che di quello di cancelleria; ai ritardi nel processo di informatizzazione; alle carenze di competenza "manageriale" dei capi degli uffici, valutati nel percorso di carriera su competenze del tutto diverse da quelle necessarie per esercitare il ruolo di capo; alla farraginosità dell'assetto normativo; alla mancata o insufficiente depenalizzazione; alla mancata revisione delle circoscrizioni giudiziarie e allo spreco di risorse che la sussistenza dei piccoli Uffici Giudiziari comporta; al numero abnorme, rispetto alla media europea, di avvocati iscritti agli ordini professionali, che avrebbero l'interesse a prolungare i tempi della causa e a ricorrere ai gradi successivi.

Certo è, però, che si non si vuole passivamente assistere – o peggio ancora collaborare – a mettere la giustizia su quello che Hegel chiamava lo *schlatbank* (ossia il banco del macellaio) o far gestire gli uffici da manager (con influenza indiretta ma forte ed inevitabile sulle modalità di esercizio della giurisdizione) è necessario prendere atto che lo stato di crisi della giustizia nel nostro Paese può trovare qualche ipotesi di miglioramento anche analizzando e intervenendo sull'organizzazione della giustizia stessa. E sostenere questa tesi non significa confondere una corte di appello con un'azienda - secondo

l'obiezione che frequentemente viene fatta quando si analizzano i problemi di funzionamento delle organizzazioni pubbliche - ma essere consapevoli che, nel campo della giustizia, l'organizzazione è, in primo luogo, il necessario correlato delle funzioni assegnate ai soggetti del processo.

Chi non ha consuetudine con l'ottica di approccio dell'analisi e della progettazione organizzativa tende a ridurre il problema dei diversi "rendimenti" ad una questione di tipo individuale: i tempi dipenderebbero soprattutto da quanto e come organizzano il proprio lavoro i singoli magistrati visti o quali "*uomini agonali*" - per usare una famosa espressione dello storico Jacob Burkhardt - o come epigoni di Oblomov, in un contesto di esasperata etica calvinista del fare. Certamente questo è un aspetto rilevante, ma che non esaurisce la questione: una gestione efficace del processo richiede l'apporto, per le specifiche fasi e attività, di ruoli organizzativi diversi (magistrati responsabili delle diverse fasi, cancellieri, personale amministrativo), i cui obiettivi, responsabilità e compiti possono/debbono essere definiti ed esplicitati, pena la confusione dei ruoli e l'irresponsabilità organizzativa di fatto.

Infine è opportuno fare una precisazione: l'organizzazione di per sé non è un valore se non correlata ad un risultato: un organismo ben organizzato che non produce risultati non serve. L'appigliarsi alla sola organizzazione ricorda il gesto "surrealista" del barone di Münchhausen che sostiene di essersi tirato fuori dalle sabbie mobili tirandosi per i propri capelli.

E' quindi, necessario sempre individuare il risultato, il "*telos*" dello sforzo in termini adeguati e sostenibili senza lasciarsi, però, prendere dall'ansia della performance. In questi ultimi anni, infatti, si è traghettato giustamente il lavoro del giudice da una visione astratta ed ideale sradicata dal contesto in cui opera ad una efficientista: e i piani di gestione previsti dall'art. 37 L. n.111/2011 ne sono un chiaro esempio.

Tuttavia in modo pericoloso si sta scivolando verso una esasperata cultura del "numero" ricreandosi quella che in campo logico viene chiamata la fallacia del piano inclinato (o in campo morale del pendio scivoloso - cd . *slippery slope* – ossia quel ragionamento con cui, partendo da una tesi, si trae una sequenza di conseguenze presentate come inevitabili ma, in realtà, del tutto arbitrarie e inaccettabili), mentre io credo che si debba pervenire ad una soluzione che sia frutto di una feconda mediazione o interazione tra i due parametri della qualità e della quantità-efficacia calibrando e plasmando il risultato progettato, di volta in volta, anche *in itinere* o - per usare un'icastica

espressione del filosofo Otto Neurath¹ - "in mare aperto" seguendo la logica della cd. dialettica spezzata (*dialectique brisée*).² Ma sul punto si dirà in modo più approfondito nei prossimi paragrafi.

§ 3. - Effettività

Diversa dall'efficienza/efficacia, seppur strettamente collegata è l'effettività.

Il piano dell'effettività riguarda l'effettività dei diritti garantita dal principio del giusto processo (art. 47 Carta UE e 6 CEDU); in punto, però, sussiste un nodo da sciogliere dato dall'allungamento dei tempi di decisione normalmente determinato da un'ampia facilità di accesso alla giurisdizione.

Quando il Parlamento, nell'aggiornare la Carta costituzionale, ha affermato che la legge garantisce la «ragionevole durata» del processo ha fornito una direttiva al legislatore ordinario, ma ha anche ricordato che a tale obiettivo ogni magistrato deve contribuire per la sua parte, mettendo in campo una "ragionevole intensità di lavoro", con tutto ciò che questo significa in termini di laboriosità, tempestività, fattivo concorso all'obiettivo collettivo del buon funzionamento della giurisdizione.

La durata stimata dei procedimenti, tra l'altro, assieme al tasso di ricambio e al numero delle cause pendenti è uno degli indicatori della reale effettività del ruolo del giudice e, in senso più ampio, del sistema.

§ 3.1. – Durata dei processi

Orbene, se si passa ad analizzare il problema del tempo con riguardo al singolo magistrato, vi è subito da segnalare anzitutto l'art. 11 del codice etico dice che ogni magistrato deve fare quanto in suo potere per assicurare la ragionevole durata del processo. In questo contesto i ritardi sono per lo più frutto di disorganizzazione o sintomo di un disagio lavorativo del giudice che gettano discredito prima ancora che sul mondo della giustizia sulla stessa sezione sicché il presidente deve

¹ Secondo Otto Neurath non è possibile formulare proposizioni protocollari pure e definitivamente assunte per vere perché noi "siamo come *marinai* che devono *riparare* la loro *nave* in mare aperto senza poterla smantellare in un bacino per ricostruirla con materiali migliori"

² Per la dialettica spezzata il riconoscimento della sproporzione iniziale tra due termini viaggia di pari passo con la ricerca di mediazioni pratiche sempre, però, fragili e provvisorie.

intervenire tempestivamente per sollecitare il giudice alla tempestività nel deposito degli atti. Un dirigente attento è di stimolo ai giudici e può porre rimedio a situazioni di cronico ritardo mediante la tecnica che gli inglesi definiscono del *nudge* ossia della "spinta gentile". Talvolta il giudice, seppur di elevata preparazione giuridica, non ha capacità organizzative e basta un piccolo impulso del presidente che detta la "cadenza" per prevenire ritardi: "*piccola favilla gran fiamma seconda*". A questa "spinta persuasiva" deve ispirarsi sempre la condotta "etica" del Dirigente in materia.

E nel caso in cui i ritardi dovessero persistere con disfunzione della sezione? Qui il punto diventa dolente ed allora occorre porre in essere un piano cd. "piano di rientro".

Tali piani ad un primo sguardo sembrano odiosi ma alla fine sono veramente utili. Certamente devono essere veicolati non come imposizioni ma come un forte consiglio per una miglior gestione del ruolo. Salvano il magistrato da azioni disciplinari e, in molti casi, sono stati *start point* di ripartenze veloci nonché occasione di riorganizzazione delle pendenze in modo più efficiente da parte dei giudici.

Nei limiti del possibile i piani vanno concordati.

Due sono i livelli: il primo è quello del piano cd. informale (e qui ancora una volta si può intravedere una condotta etica del Dirigente) mentre il secondo è quello del piano formale.

Il primo rimane un atto tra presidente e giudice mentre il secondo va comunicato al Capo dell'Ufficio.

Va, infine, ricordato che nella recente giurisprudenza della sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura e le sezioni unite della corte di cassazione il presidente che a fronte di pesanti e ripetuti ritardi non predispone un piano di rientro e non ne cura il successivo adempimento ne risponde disciplinarmente.

In particolare la corte di cassazione, pur rifiutando la contrapposizione proposta dalla sezione disciplinare tra le scelte gestionali del giudice e la responsabilità organizzativa del capo ufficio, osserva che questi ha il potere/dovere di conoscere la consistenza dei ruoli dei singoli magistrati, le modalità di gestione e il ritardo nel deposito dei provvedimenti, per cui "è difficile immaginare che l'assunzione in decisione di un numero di cause superiore alla possibilità di

tempestiva motivazione... possa essere stata ignorata dal capo dell'ufficio o possa avergli impedito gli interventi "correttivi" che erano in suo potere...". In tal modo si affianca la responsabilità organizzativa del capo dell'ufficio, a quella del magistrato.

§ 3.2 – Il tasso di ricambio

Il tasso di ricambio è il rapporto tra il numero di procedimenti esauriti ed il numero di procedimenti sopravvenuti e tale indicatore rileva la capacità di un organo giurisdizionale di far fronte al carico giudiziario. Un tasso di ricambio pari o superiore a circa il 100% indica che il sistema giudiziario è in grado di definire almeno tutte le cause avviate. Mantenere un ruolo con un tasso di ricambio positivo, allora, è una condotta virtuosa con positive ricadute sull'effettività sicché deve diventare regola etica per il giudice.

§ 4. Il bilanciamento tra efficienza/efficacia, ragionevole durata e qualità del servizio. Il benessere organizzativo

§ 4.1 – Il bilanciamento

L'art. 31 della Raccomandazione del Consiglio di Europa del 2010 richiede al sistema giustizia la "capacità di emettere decisioni di qualità entro un termine ragionevole sulla base di un equo apprezzamento delle circostanze": e tale dovere non riguarda soltanto le autorità preposte al funzionamento del sistema giudiziario ma anche ogni singolo giudice.

Questa raccomandazione è fortemente indicativa di un'esigenza di bilanciamento tra il concetto di efficienza intesa in senso manageriale (che esige una decisione la più tempestiva possibile) e la qualità della decisione che, invece, potrebbe richiedere tempo più lunghi.

Ecco allora che si staglia uno dei dilemmi che il giudice deve affrontare quotidianamente. E' agevole a livello teorico proclamare che la decisione deve essere tempestiva e di qualità ma poi nella pratica il singolo giudice si trova spesso a dover fronteggiare un carico di lavoro di rilievo, con richieste di giustizia talmente pressanti da trovarsi nella condizione di essere chiamato ad una scelta.

In questi casi - salva la doglianza che si ripete tralaticciamente e spesso fondatamente che lo Stato non assicura risorse e strutture e attrezzature adeguate - non è in alcun modo auspicabile né seriamente pensabile che il giudice possa arbitrariamente privilegiare un aspetto a scapito dell'altro

(una decisione per quanto giusta se arriva in ritardo non fa giustizia e una decisione tempestiva se affrettata, presa senza un equo apprezzamento delle circostanze e quindi scarsamente motivata viene percepita come un'ingiustizia).

Il bilanciamento in tali situazioni significa che il giudice, sempre nei limiti del possibile (perché ad *impossibilia nemo tenetur*), deve porsi anzitutto un limite temporale che è quella della ragionevole durata del processo (cfr. art. 11 codice etico): andare sistematicamente oltre significa denegare giustizia. All'interno di tale tempo deve organizzarsi in modo da confezionare una decisione che nella sinteticità affronti in modo sufficientemente esaustivo le problematiche di rilievo emergenti anche esponendole con il sistema del *referé* francese. Talvolta si leggono sentenze che sono dei capolavori: ove sinteticità e concisione ben si conciliano con l'esauriente trattazione delle questioni controverse. Concisione, infatti, vuole dire essenzialità sicché dalla motivazione non si attende nulla di più e nulla di meno ai fini della somministrazione della ragione della decisione. Nell'essenzialità è riposta la natura di comando giuridico della sentenza.

La sentenza va ridotta alla sua "essenza"; non deve essere un documento avulso dal processo, vivente di vita propria, e nel quale, quindi, tutto deve essere raccontato e analizzato indipendentemente dalle reali necessità argomentative sulle quali il giudice ha finito per puntare: e soprattutto non deve essere una "difesa" della decisione presa, ma un "rendiconto" di ciò che si è pensato per giungere a tale decisione. Ciò consente uno stile sobrio e discorsivo, articolato in proposizioni semplici perché essenziali e convincenti. Un siffatto *modus operandi*, collegato ad una buona organizzazione del ruolo consente spesso al Giudice di amministrare giustizia in termini di efficienza.³

³ Seppur non strettamente pertinente al tema della presente relazione, in tema di redazione di atti è opportuno fare un breve riferimento alla rilevante novità introdotta dall'art. 4 del d.lgs. 188/2021 che è intervenuto sulla dimensione processuale della presunzione di innocenza rendendola più espressamente criterio di redazione degli atti vietando con un specifico articolo – il 115 bis c.p.p. – l'indicazione come colpevole dell'indagato o dell'imputato prima della condanna definitiva nei provvedimenti adottati nel corso del procedimento diversi da quelli volti alla decisione in merito alla responsabilità penale. La nuova normativa spinge ciascun giudice a chiedersi seriamente qual è il limite entro il quale lo sviluppo argomentativo in cui si articola la motivazione dei provvedimenti giurisdizionali assume i toni della superfluità lesiva. In punto nulla di specifico dice la legge perché la correttezza della comunicazione dipende dall'etica soggettiva tanto che un autore ha chiaramente sostenuto che *"non saranno le norme a garantire un equilibrio democraticamente sostenibile tra la presunzione di innocenza e l'esigenza di motivazione ma molto dipenderà da*

Non va dimenticato, inoltre, che la capacità di sintesi del magistrato è uno degli indici di valutazione della professionalità dello stesso.

Va, anche, aggiunto che sicuramente la adozione di prassi processuali virtuose e moduli organizzativi adeguati può concorrere all'attuazione della politica della riduzione dei tempi del processo: tali prassi, però, devono pur sempre rispettare il dato legislativo ed i principi costituzionali che lo fondano e devono al più essere *praeter legem* ma mai *contra legem*: quest'ultimo è il limite invalicabile oltre il quale non possono andare le prassi orientate al miglioramento dei tempi della giustizia.

Infine nell'ottica della riduzione dei tempi del processo non può ignorarsi il dovere del magistrato di contribuire alla promozione di strumenti di soluzione alternativa delle controversie (in tal senso cfr. art. 15 della Magna Carta dei Giudici).

§ 4.1.a - Il carico di lavoro esigibile/sostenibile

Ma, una volta indicati i criteri ai quali devi ispirarsi il giudice per garantire l'efficienza del suo lavoro, è inevitabile ora porsi la domanda di quale è il limite oltre il quale non si può ragionevolmente chiedere di andare ad un giudice? Come individuare sistemi di valutazione che all'un tempo non cagionino derive iperproduttivistiche o agevolino abitudini di scarsa produttività?

Il carico giudiziario è importante per garantire l'efficienza dei sistemi giudiziari e purtroppo deve registrarsi che nell'ultimo anno in Italia ma anche in molti Stati europei il carico di lavoro dei sistemi giudiziari nazionali è aumentato con ricadute talvolta negative sulla stessa salute del giudice.

Ecco allora l'importanza di dare una risposta seria alla domanda sopra proposta.

In breve si potrebbe dire che - fatta sempre salva l'eccezione derivante dalla particolarità della situazione – il parametro che oggi deve tenersi in considerazione è quello del massimo del cd. carico esigibile sezionale purché superiore al cd. carico esigibile nazionale indicato per macroarea ma non

come il magistrato interpreterà il suo ruolo". Ed ancora una volta emerge anche in questo caso l'importanza dell'etica professionale nella tecnica di redazione ed egli atti.

ancora determinato. Del carico esigibile, peraltro, deve tenere conto anche il capo dell'Ufficio quando determina lo standard di rendimento.

Gli standard di rendimento e i carichi esigibili sono stati oggetto di non pochi dibattiti nell'ultimo decennio anche e non solo nelle sedi istituzionali del CSM e dell'ANM; si parla di tali argomenti oramai dal 2006 e dal 2011, anni in cui i due istituti sono stati introdotti nel nostro ordinamento da fonti di livello primario.

La nozione di carico esigibile ha subito una sorta di duplicazione anche per effetto delle definizioni contenute nelle circolari del CSM sui programmi di gestione che si sono succedute a partire dal 2012. L'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, introduce le "Disposizioni per l'efficienza del sistema Giudiziario e la celere definizione delle controversie" e prevede al primo comma che i dirigenti degli uffici giudiziari redigano annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. La normativa è destinata espressamente agli uffici giudicanti, compresi quelli dei Giudici di Pace e da quest'anno riguarda anche i procedimenti penali.

Il C.S.M. ha ritenuto che ai fini dell'individuazione dei carichi esigibili sia necessario: - individuare la produttività quadriennale trascorsa dell'ufficio, con riferimento alle sentenze e ai procedimenti altrimenti definiti, specificando successivamente il dato di produttività sezionale o settoriale; - determinare la produttività di ciascun giudice per anno e, quindi, la produttività media della sezione, del settore o dell'ufficio, tenendo conto della effettiva presenza in ufficio dei magistrati (al netto di esoneri, assenze, aspettative ecc.). Individuata la produttività media della sezione (per gli uffici divisi in sezione) o del settore, il Dirigente potrà determinare, sulla base di una valutazione prognostica, i livelli di produttività realizzabili per l'anno a venire. Il carico esigibile è individuato nel dato di produttività media per giudice della sezione o del settore, con una fascia di variabilità che si estende dal -15% (arrotondato all'unità) sotto la media fino al +15% (arrotondato all'unità) sopra la media.

Diversi dai carichi esigibili sono gli standard di rendimento.

Gli standard medi di rendimento sono stati introdotti dall'art. 11 comma 2 lett. b) e comma 3 lett. e) del d.lgs. 5 aprile 2006 n.160 (nel testo modificato dalla legge n. 111 del 2007) e rappresentano uno degli indicatori che può contribuire a definire la laboriosità del magistrato al momento della

valutazione quadriennale. L'art 11 comma 2 lett. b) prevede che "la laboriosità è riferita alla produttività, intesa come numero e qualità degli affari trattati in rapporto alla tipologia degli uffici e alla loro condizione organizzativa e strutturale, ai tempi di smaltimento del lavoro, nonché all'eventuale attività di collaborazione svolta all'interno dell'ufficio, tenuto anche conto degli standard di rendimento individuati dal Consiglio superiore della magistratura, in relazione agli specifici settori di attività e alle specializzazioni". Ai sensi del capo V della parte I della circolare del CSM n. 20691 dell'8.10.2007 e successive modificazioni la laboriosità costituisce, unitamente alla capacità, alla diligenza e all'impegno, uno dei quattro parametri che vengono considerati dai capi degli uffici, dai consigli giudiziari e dal CSM ai fini delle valutazioni di professionalità. Uno degli indicatori della laboriosità è costituito, sempre ai sensi della circolare del 2007, dagli "standard medi di definizione dei procedimenti determinati annualmente dal Consiglio Superiore della Magistratura e comunicati, tramite una scheda individuale, ai magistrati in valutazione, ai capi degli uffici ed ai Consigli Giudiziari nel termine di cui al capo XIII comma 1 ed individuati, salvo quanto previsto dalle disposizioni finali della presente circolare, anche dalla media statistica della produzione dei magistrati dell'ufficio di cui il magistrato in valutazione fa parte ed assegnati a funzioni, sezioni, gruppi di lavoro omogenei a quest'ultimo". In questa parte della circolare lo stesso CSM, forse per effetto di una primigenia consapevolezza delle difficoltà insite nel processo di determinazione degli standard a livello nazionale, ha in qualche modo ricondotto il procedimento di determinazione di tali standard anche alla media statistica della produzione dei magistrati del singolo ufficio. Come sarà meglio spiegato in seguito appare però complicato anche solo ipotizzare uno standard nazionale individuato anche sulla base della media statistica della produzione dei magistrati di un singolo ufficio. La produttività media dei magistrati dell'ufficio, che rimane una media aritmetica facilmente determinabile sulla base delle statistiche comparate (che nel penale vengono estratte tramite la Consolle del SICP), resta quindi un parametro di valutazione utilizzabile esclusivamente al momento della verifica di professionalità, ovvero al diverso fine della redazione dei programmi di gestione di cui si dirà nel paragrafo 3. La circolare n. 20691 del 2007 chiarisce inoltre che gli standard medi devono essere sempre valutati unitamente ed alla luce sia della complessiva situazione organizzativa e strutturale degli uffici, sia del numero e della qualità degli affari trattati: qualità determinata a sua volta in ragione del numero delle parti o della complessità delle questioni giuridiche affrontate. Lo standard va altresì considerato alla luce di una serie di condizioni soggettive del magistrato in valutazione, quali l'eventuale attività di collaborazione nella gestione dell'ufficio,

l'espletamento di attività istituzionali, lo svolgimento di incarichi giudiziari ed extragiudiziari di natura obbligatoria, eventuali esoneri ed eventuali assenze dal lavoro diverse dal congedo ordinario.

Le norme primarie e secondarie vigenti configurano quindi gli standard medi di rendimento nazionali come un termine numerico fisso di comparazione della produttività individuale, che si colloca per sua natura all'esterno dell'accertamento del rendimento individuale e della produttività media riferita all'ufficio di appartenenza del magistrato in valutazione.

Tali standard sono finalizzati esclusivamente a confrontare il dato numerico della produttività individuale con un altro dato numerico che è quello relativo alla produttività media di un campione quanto più possibile ampio di magistrati che svolge attività di tipo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

La fissazione dei carichi esigibili si pone su un diverso piano rispetto all'individuazione degli standard medi di rendimento poiché i primi hanno la finalità di individuare la produttività possibile dell'ufficio nel suo complesso mentre i secondi riguardano la valutazione individuale dei singoli magistrati. In prospettiva si tratta di indici che dovranno essere coordinati ma, al momento, la metodologia degli standard medi di rendimento, pur in fase di progettazione avanzata, non consente ancora che si possa tenere conto di questi.

La determinazione dei carichi sostenibili costituisce, unitamente alla determinazione degli standard di rendimento, una finalità da perseguire sulla base di un fondamentale "principio di civiltà organizzativa della giurisdizione". Tale obiettivo di carattere organizzativo dovrebbe essere perseguito nell'interesse e a tutela non solo dei magistrati, ma anche e soprattutto dei cittadini che sono i destinatari finali delle decisioni giurisdizionali.

Il pericolo principale dei carichi insostenibili, oltre alla sempre possibile presenza dello spettro della responsabilità disciplinare per i magistrati, è che la qualità della risposta giudiziaria possa rimanere pregiudicata da carichi troppo elevati e tali da non consentire al magistrato, anche lavorando incessantemente, di pervenire a decisioni ben ponderate all'esito di un accurato studio dei fascicoli processuali.

In una tale prospettiva - che possiamo già definire di fiducia nei magistrati italiani che restano tra i più produttivi in Europa - lo standard potrebbe costituire uno stimolo per il magistrato, il quale potrà

orientare il suo lavoro verso il raggiungimento di uno specifico obiettivo minimo/medio predeterminato di tipo quantitativo, senza per ciò solo tralasciare la qualità del lavoro svolto. Lo stesso magistrato, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo, potrebbe essere portato a rivedere in senso critico le proprie competenze e capacità organizzative e potrebbe decidere di risolvere le eventuali carenze anche mediante una più attenta ed efficace gestione del ruolo avvalendosi degli strumenti informatici.

Anche il capo dell'ufficio potrebbe - nella consapevolezza di quali sono gli standard di rendimento dei magistrati italiani e quindi di quanto può produrre un magistrato mediamente organizzato e che lavora con una comune diligenza - orientare i progetti organizzativi e i programmi di gestione al fine di raggiungere quanto meno tale obiettivo minimo/medio. Il capo dell'ufficio potrebbe anche decidere di superare tale obiettivo, a patto che tale superamento non vada a pregiudicare la qualità delle decisioni.

Le difficoltà nel definire il rapporto tra la quantità e la qualità di un prodotto generato dal lavoro di una persona nascono da una constatazione: la quantità è facilmente misurabile in quanto è rappresentata da un numero o da un insieme di numeri, mentre la misurazione della qualità è rimessa ad apprezzamenti del tutto soggettivi.

La determinazione dei carichi sostenibili e degli standard però può anche essere vista, in una prospettiva più ottimistica, come un doveroso atto di fiducia nei confronti di tutti i magistrati italiani. Non si può ragionevolmente sostenere la tesi secondo cui i magistrati, una volta raggiunto lo standard o addirittura il carico sostenibile, potrebbero smettere di lavorare facendo "cadere la penna". Non appare neanche condivisibile la teoria secondo cui i magistrati sarebbero portati verso una deriva iperproduttiva, addirittura lavorando peggio e senza approfondire le questioni pur di raggiungere e superare certi standard numerici.

Secondo una prospettiva ben più lungimirante e ottimistica è invece molto più probabile che in presenza di un obiettivo da raggiungere, anche e non solo in termini numerici, i magistrati saranno portati ad organizzare meglio il proprio ruolo e a lavorare in maniera più efficiente. Difficilmente la determinazione degli standard e dei carichi massimi sostenibili potrà costituire un motivo per abbassare il livello di qualità delle decisioni.

In questo contesto anche l'attività organizzativa del dirigente può dare un rilevante contributo. Si pensi, per esempio, come in taluni settori la riunione presso un solo giudice di più cause seriali o riguardanti la medesima questione possa non solo ridurre notevolmente i tempi di studio e di decisione ma anche ridurre l'arretrato in modo più veloce e dare un'immagine di un Ufficio omogeneo nelle decisioni con conseguente maggior prevedibilità delle decisioni e ricadute positive inevitabili in tema di riduzione delle sopravvenienze.

§ 4.b - Il Benessere organizzativo

A questo punto, però, si impone l'esigenza di fare un breve accenno anche al benessere organizzativo ed alla sua dimensione etica che riveste un particolare rilievo per i dirigenti degli Uffici Giudiziari. E' comprovata, infatti, la **causalità tra benessere organizzativo, maggior produttività e migliori performance** dei collaboratori.

§ 4.b.1. Introduzione

L'approvazione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura della circolare sulle tabelle di organizzazione degli Uffici Giudiziari per il triennio 2017/2019 ha costituito un momento di particolare impegno per i dirigenti degli Uffici Giudiziari perché è stata introdotta una filosofia organizzativa che, come tale, non era codificata con precisione, ma rimessa alle determinazioni del singolo Capo dell'Ufficio. Il riferimento, è al titolo IV della circolare 2017/2019 intestato «del benessere organizzativo, della tutela della genitorialità e della salute». Ripreso, poi, dagli artt. 256-270 della circolare tabelle relativa al triennio 2020/2022.

La difficoltà non è stata determinata dalle disposizioni di tutela della maternità o della salute dei magistrati, che già erano presenti nelle precedenti circolari, quanto piuttosto nelle norme di principio che costituivano, invece, assoluta novità.

La magistratura è arrivata al benessere organizzativo più tardi di altre amministrazioni pubbliche e del settore privato. Secondo taluni, l'introduzione del benessere organizzativo tra i principi di fondo della circolare è stato un ulteriore sintomo della cosiddetta "deriva produttivistica"; per altri, invece, aveva ed ha un significato positivo, ossia quello di considerare lo star bene nell'ambiente di lavoro come un requisito imprescindibile di un'amministrazione che tiene conto dell'uomo nella sua globalità.

A mente degli artt. 271 e 274 Circ. Tabelle, ora artt. 256 e 259, «l'organizzazione dell'ufficio deve garantire il benessere fisico, psicologico e sociale dei magistrati» e, soprattutto, «è compito del dirigente attivarsi, oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività, anche per mantenere il benessere fisico e psicologico dei magistrati, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della loro vita professionale».

Queste due norme non potevano essere interpretate restrittivamente: la circolare del Consiglio Superiore chiedeva un cambio di paradigma che tenesse conto delle diversità di ogni realtà organizzativa, delle esigenze dei magistrati, inserendo una sorta di soggettivizzazione delle tabelle con possibilità per il dirigente di rendere il progetto tabellare la migliore organizzazione di quello specifico ufficio.

Da qui le disposizioni in tema di flessibilità organizzativa (art. 278 ora art. 265), di risoluzione accorta e specifica di eventuali conflitti (art. 276 ora art. 261), la voluta assenza di regole predeterminate per affrontare le difficoltà soggettive dei magistrati, affidando la soluzione al dirigente in relazione alle particolarità del caso concreto (misure organizzative indicate in modo solo esemplificativo dagli artt. 279 e 280 ora artt. 266 e 267).

§ 4.b.2. - Criteri indicativi del benessere organizzativo

a) La partecipazione

Per la magistratura la vera novità si ritrova negli artt. 275 e 276 (ora 260/261), che codificano la gestione partecipata dell'ufficio. Essa non si declina solo nella partecipazione dei colleghi alle scelte nel corso delle riunioni, ma in una gestione partecipata dell'organizzazione, demandando ad ogni singolo giudice fette di responsabilità.

Proprio il coinvolgimento dei magistrati nelle scelte organizzative attraverso un loro diretto apporto in diversi progetti organizzativi è la cifra che deve sorreggere l'attività del dirigente. Solo per esemplificare, tenendo conto delle inclinazioni dei singoli, si può attribuire ad alcuni l'incarico di rapportarsi con gli enti territoriali, ad altri il compito di favorire i rapporti con il mondo della scuola, ad altri ancora compiti di innovazione, ad altri poi gli incarichi codificati (Magrif); altri potrebbero essere inseriti in stabili osservatori, altri, ancora, potrebbero essere chiamati a far parte dell'ufficio statistico, ecc. Importante è anche la circolazione di informazioni, la chiarezza degli

obiettivi, il senso di utilità sociale e del lavoro che si sta svolgendo, il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze (teoria del *Nudge*). Su questo punto il vero dirigente è colui che ascolta il magistrato e/o dipendente e ne riconosce i meriti.

Non va dimenticato, poi, che la fiducia e la stima nel Capo dell'Ufficio o nel Dirigente sono un valore determinante per la percezione di far parte di un *team* e il conseguente impegno; l'ascolto attento alle richieste del dipendente costituisce un fattore di crescita del rapporto di stima (secondo alcune indagini vi sarebbe aumento delle performance del 32%).

Insomma una gestione partecipata evita il fenomeno del *burn out*. Viceversa, una mera aderenza formale alle regole e un'anaffettività lavorativa sono esiziali.

b) L'organizzazione del lavoro

Altro elemento rilevante per creare un contesto positivo è quello del cd. "fattore contesto": si parla a tal proposito di giustizia/equità organizzativa.

Il carico di lavoro deve essere equo ed appropriato (in tal modo si riduce del 27% lo stress lavorativo).

Bisogna premurarsi di dedicare apposita sezione del DOG e specifici criteri tabellari alla perequazione dei carichi di lavoro, con periodiche verifiche da parte dei singoli Presidenti, e ciò sia nell'ambito della distribuzione all'interno di ciascuna sezione, sia fra sezioni. Il Presidente verifica ogni semestre l'entità delle pendenze su ciascun ruolo, per apportare eventuali modifiche in caso di significativi scostamenti dalla media.

c) - Il miglioramento dell'ambiente di lavoro/la sicurezza sul luogo di lavoro

Ovviamente insieme alla struttura partecipata occorre assicurare un migliore ambiente di lavoro. Si tratta di progetti ancora in divenire perché talune novità sono strettamente collegate allo stato degli immobili ove si svolge l'attività. In questo contesto i Dirigenti degli Uffici devono adoperarsi attraverso convenzioni con il Foro o con altri soggetti (anche) per migliorare i luoghi di lavoro attraverso una condotta che risponde più a "regole etiche" che a specifici obblighi di legge.

Prima del miglioramento dell'ambiente di lavoro, però, occorre garantire la sicurezza. I Palazzi di Giustizia sono per lo più posizionati in edifici fatiscenti e non a norma. Diventa essenziale attivarsi con il Provveditore per le Opere pubbliche e coordinarsi con il Responsabile della Sicurezza. Spesso, disposizioni derivanti da accorgimenti di buon senso costituiscono un rilevante elemento di

prevenzione (spegnere i computer, posizionare le stampanti nel corridoio, evitare la presenza di fili elettrici che corrono sul pavimento in modo disordinato, ecc.).

Anche in questo caso l'attività del Dirigente deve essere trasparente: le interlocuzioni – insieme al Dirigente Amministrativo - con i sindacati permettono di acquisire indicazioni utili per la tutela della salute di tutti.

d) - Il clima relazionale

E' sempre importante che il dirigente prevenga ogni dissidio e, nel caso in cui questo sorga, che lo risolva tempestivamente. Il permanere del conflitto provoca inevitabilmente ricadute sulla produttività di un ufficio. La posizione del dirigente deve essere flessibile nell'ascolto e nell'indicazione della soluzione, cercando di mediare; solo laddove ciò diventi impossibile per la gravità del conflitto, deve intervenire in modo deciso per eliminare il focolaio di tensione e non dare l'impressione di debolezza. Anche una presa di posizione decisa, in certi casi, può dare un'indicazione chiara e riportare calma negli animi. Sul punto conviene precisare che è necessario evitare ogni invasione di campo nelle dinamiche personali e nei conflitti di tipo strettamente privato: anche in questo caso più che all'ottemperanza di una norma specifica l'attività del Dirigente deve ispirarsi virtuosamente ad una regola etica finalizzata al miglioramento del clima del contesto lavorativo

e) - La gestione malattie – disabilità – gravidanze

Qui si torna a discutere di benessere organizzativo secondo *cliché* conosciuti (si pensi alle disposizioni di cui agli articoli 16, 17, 28 e 32 del D. Lgs. n. 151/2001 o ex legge 104/1992) ma con una grande novità.

Il soggetto malato quando torna deve aver particolare attenzione; così come la donna che ha avuto una gravidanza. Parimenti il disabile.

In breve, occorre ispirarsi a criteri di flessibilità organizzativa. Es. gli artt. 266 e 267 delle tabelle 2020/2022 danno indicazioni paradigmatiche delle misure organizzative in favore dei magistrati nel settore civile (riduzione udienze o modalità di celebrazione delle stesse più confacenti alle esigenze di salute e familiari del magistrato; riduzione delle assegnazioni privilegiando la stesura di sentenze ad attività di udienza) e nel settore penale (inserimento in processi non di lunga durata, riduzione udienze, negli Uffici GIP esonerati da turni, negli Uffici di Sorveglianza dai colloqui con i detenuti), per arrivare financo alla possibilità di assegnazione temporanea ad altra sezione o settore pure in sovrannumero. Il tutto, però, previa consultazione con gli altri magistrati interessati (art. 264).

E' altresì necessario adottare misure organizzative nel caso di magistrati in stato di gravidanza che svolgono ancora attività lavorativa o magistrati che hanno accertata situazione di handicap o figli con accertata situazione di handicap. Eventuali esoneri devono essere compensati da attività maggiormente compatibili con la relativa condizione.

Esempi di gestione di tali situazioni presso la Corte di Appello di Milano.

Quanto alla tutela della genitorialità e della famiglia sono state agevolate le situazioni in cui magistrati con prole inferiore ad anni 12 o con genitori anziani da assistere hanno beneficiato di periodi di aspettativa e sono state anche agevolate le modalità di lavoro (concentrazione delle udienze e degli orari in analoghi casi).

Quanto alla tutela della salute, sono stati attuati progetti personalizzati per consentire ai magistrati con simili problemi o vittime di infortuni, di seguire le necessarie terapie e di recuperare al meglio il loro benessere. In particolare, è stata disposta la sostituzione del magistrato in congedo ad opera di uno o più degli altri colleghi della Sezione, con la assegnazione agli stessi delle relative cause. Nei periodi di assenza è stato organizzato il trasporto dei fascicoli presso le abitazioni dei magistrati perché potessero provvedere al tempestivo deposito dei provvedimenti.

In un caso di congedo parentale, il magistrato è stato esonerato dalle nuove assegnazioni e dagli affari urgenti, che sono stati ridistribuiti tra i consiglieri della Sezione. Si sarebbe potuto fare di più se l'organico fosse stato coperto e se il ruolo dei magistrati distrettuali, originariamente previsti in numero di 8, fosse stato effettivo. La riduzione dei magistrati distrettuali ad uno solo per l'intero distretto rischia di rendere molto più problematica la gestione delle situazioni di assenza o di difficoltà dei magistrati presenti.

§ 5. - L'apparenza/percezione: cenni

Resta, infine, da fare un breve accenno alla cd. "percezione" ossia al dovere etico del magistrato di non solo essere autonomo ed indipendente ma anche di apparire tale.

Nel 2002 all'Aja i presidenti delle Corti supreme dei Paesi di *civil law* hanno approvato i principi di condotta giudiziaria di Bagalore volti a fissare standard per la condotta deontologica dei giudici nei quali rivestiva valore primario il concetto di propriety ossia il principio che impone il rispetto da parte del giudice di quanto viene reputato conveniente ed appropriato nell'ambiente sociale in cui opera nonché quello di appearance of propriety a tutela del bene fondamentale dell'immagine. Il valore dell'apparenza tanto spesso evocato si ricollega fortemente alla necessità che il magistrato si

faccia custode della sua immagine in ogni contesto di vita professionale e sociale. Solo così si dà sempre maggior credibilità all'esercizio delle funzioni giudiziarie presso l'opinione pubblica. L'art. 8 del codice etico, del resto, afferma che il magistrato deve mantenere una immagine di imparzialità e di indipendenza, evitando qualsiasi coinvolgimento in centri di potere che possa appannare l'immagine.

Certo non si pretende un magistrato che viva racchiuso in una *turris eburnea* privo di rapporti sociali e/o amicali, o un magistrato che viva isolato da tutto o ancora un magistrato che svolga una vita esemplare e paradigmatica in un'aura di santità ma più semplicemente un magistrato che conduca una vita da cittadino probò, corretto ed onesto e non dia motivo di rilievi critici se non di scandalo.

Alcuni esempi:

- non è possibile per quanto una persona sia giusta giudicare una persona che si frequenta o si è frequentata con una certa assiduità. L'immagine di imparzialità è appannata;
- non bisogna tenere atteggiamenti diversi nei confronti delle parti o dei legali delle parti. Per esempio dare del tu al legale di una delle parti. Esiste un'etica della relazione: se si tengono atteggiamenti ambigui si porrà sempre il dubbio che la decisione sia stata presa in modo non imparziale;
- non bisogna svolgere attività ali fuori delle funzioni ufficiali per evitare qualsiasi conflitto di interessi anche percepito sicché la partecipazione deve essere limitata ad attività compatibili con l'imparzialità e l'indipendenza.

Ma la percezione sociale del giudice – e dunque la maggiore o minore fiducia, il maggiore o minore rispetto, la maggiore o minore credibilità – scaturisce anche da come il giudice scrive: un atto conciso, sobrio e rispettoso della dignità delle parti dà del giudice un'immagine più autorevole rispetto ad un atto prolisso e contraddittorio.

Se si volesse dare un'indicazione generale si potrebbe dire che - come per la più gran parte dei casi in cui è messa in discussione l'apparenza di imparzialità - non vi sono soluzioni esterne o oggettive; è affidata a ciascuno la capacità sostanziale di affrancarsi dalle proprie subalternità o dai propri pregiudizi e la sensibilità di comprendere cosa possa mettere in dubbio questa apparenza di imparzialità, così preziosa per preservare la credibilità della giurisdizione e della stessa magistratura. Senza cadere nell'ipocrisia o meglio senza ammantare il tutto con la nebbia dell'ipocrisia.

§ 6. - Conclusione

Se dopo quanto sopra detto si vuole trarre una conclusione vengono in mente quelle due semplici e brevi parole con cui nell'ambiente tedesco ci si interroga frequentemente sulla influenza attuale o meno degli eventi del passato: *was bleibt?* (Che cosa rimane?)

Ecco rimane concretamente l'auspicio che i giudici agiscano sempre con umanità, equità, entusiasmo e voglia di fare - incuranti dei dileggi dei cd. "*dotti di Salamanca*"⁴ – ricordandosi, invece, il famoso motto di Demostene che "*spesso le grandi imprese nascono da piccole opportunità*".

Ciascuno giudice deve rendersi conto che fare quotidianamente e decorosamente il proprio dovere significa partecipare alla costruzione virtuosa del sistema Giustizia nella consapevolezza che – come ci ha insegnato Jeremy Bentham che nel libro postumo intitolato Deontologia (edito nel 1834) - "*attraverso l'intero corso della vita di ogni persona il dovere coincide con l'interesse giustamente inteso*".

Giuseppe Ondeì

Presidente della Corte di Appello di Milano

⁴ L'espressione si riferisce a Cristoforo Colombo che non ebbe paura di avventurarsi in terre incognite "*buscando el levante por el ponente*" incurante dei dileggi dei dotti di Salamanca.