

# giudici a sud

Magistratura democratica n. 36 / 2006 - Notiziario trimestrale di Md - Magistratura democratica - Registr. n. 721 del 2/2/1982 Trib. Padova  
Anno XXV, aprile 2006, n. 92 (nuova serie n. 36) - Sped. abb. post. - art. 2 comma 20/c legge n. 662/1996 - (n. 1/2006) - Filiale Torino

## Md. Sedi disagiate

La mobilità dei magistrati e la funzionalità del servizio giustizia

**L**a vicenda della mobilità dei magistrati assegnati alle sedi disagiate è emblematica di un certo modo di legiferare in tema di giustizia: estraneo ed indifferente ad ogni programmazione, lontano dalla conoscenza delle situazioni reali, privo della doverosa attenzione ai problemi di un servizio così essenziale per il vivere democratico, e così in sofferenza da troppo tempo, soprattutto in certe aree del nostro paese.

Nelle sue scansioni, la storia è nota: La legge n.133 del 1998, all'art.5, aveva previsto per i magistrati assegnati o trasferiti d'ufficio

a sedi disagiate, un computo dell'anzianità di servizio - ai soli fini del primo tramutamento successivo a quello d'ufficio - in misura doppia per ogni anno di effettivo servizio successivo al primo biennio; in caso di permanenza superiore ai cinque anni, veniva introdotta una prelazione assoluta verso la sede richiesta, da farsi valere nei confronti di tutti gli altri aspiranti.

**Rita Sanlorenzo**  
Segretario generale di Magistratura democratica

SEQUE A PAGINA QUATTRO

## Le "tabelle" degli uffici di Procura

**C**osa sono le tabelle di un ufficio giudiziario? Sono le regole mediante le quali i Presidenti ed i Procuratori organizzano Corti d'Appello, Tribunali e Procure, per esempio stabilendo quanti magistrati sono addetti alle diverse sezioni interne ed anche individuando il criterio di assegnazione delle cause civili e dei procedimenti penali ai singoli giudici o Pm.

La vicenda di Palermo e le "riforme" dell'ordinamento giudiziario

Le regole sulle tabelle sono tra gli elementi fondamentali dell'autogoverno della magistratura, poiché, secondo la Costituzione, competono solo ai magistrati le decisioni sull'individuazione dei giudici e dei Pm competenti a trattare i singoli casi e quelle sulle priorità dei

**Fabrizio Vanorio, Pm a Palermo**

SEQUE A PAGINA TRE

## Osservatori della giustizia civile a Reggio Calabria

L'avvocato

**Q**uando mi è stato chiesto di scrivere un breve articolo sull'esperienza dell'Osservatorio sulla Giustizia Civile di Reggio Calabria mi sono sforzata di ricostruire le tappe di questa realtà che ormai - non ho timore a dirlo - sembra essere un tutt'uno con il nostro Tribunale.

La parte più difficile da ricordare è stata proprio la nascita dell'Osservatorio, perché, di fatto, il nostro Osservatorio è nato proprio nella stessa misu-

**Paola Carbone, avvocato Reggio Calabria**

SEQUE A PAGINA DUE

Il magistrato

**S**pero di non tradire lo spirito dell'editoriale di apertura di Claudio Castelli ("Creare la speranza" in *Giudici a sud* n.0/2006) se, per una volta, non parlerò dell'attualissimo (ahimè) tema della mafia e della solitudine del giudice che lavora negli avamposti della lotta al crimine organizzato (e non), ma formulerò qualche riflessione sul più negletto settore della giustizia civile che pure sta "a cuore" ai milioni di cittadini-

**Gabriella Cappello, Giudice a Reggio Calabria**

SEQUE A PAGINA DUE

EDITORIALE

## Una realtà in trasformazione

**C**on il numero zero del giornale abbiamo iniziato l'avventura di "Giudici a Sud", un numero speciale che ha riscosso grande successo e tanto interesse, a riprova del fatto che avevamo visto giusto. "Giudici a sud" ha colto esigenze reali, avvertite non soltanto nell'angusto spazio dei tribunali, ma diffuse nella società, in quella società che ha a cuore le sorti della giustizia. Una giustizia che sia effettivamente di tutti ed eguale per tutti.

In questi mesi sono accadute molte cose a Sud e in Italia, ed anche all'interno della nostra redazione, come le inevitabili dimissioni del nostro direttore Claudio Castelli, chiamato a ricoprire un oneroso e prestigioso incarico al Ministero della Giustizia. La assunzione della nuova direzione da parte di Edmondo Bruti Liberati, da poco nominato presidente di Magistratura democratica, vuole indicare come le tematiche affrontate da *Giudici a Sud* sono viste come centrali nella azione di Md.

Ma rimangono fedeli all'impostazione originaria del giornale, che NON è il bollettino delle sezioni di Md del Sud, ma piuttosto un luogo di dibattito dove si incontrano opinioni ed esperienze diverse, originate da osservatori differenti ed produttive di contributi eterogenei: da parte di magistrati, avvocati, operatori del diritto, esponenti della società civile. Un luogo reso vivace dall'ondata di entusiasmo che ha investito i nostri tanti collaboratori, ad ulteriore riprova dell'autenticità delle istanze soddisfatte da queste pagine. Esigenze concrete immediatamente derivanti da una realtà in continua trasformazione, la realtà concreta di una questione meridionale che non è soltanto questione criminale, ma che rende necessario - nel contempo - il costante aggiornamento dell'analisi e un'opera di costante informazione su quel complesso mondo che è il pianeta giustizia a Sud.

Queste, in poche parole, sono le ragioni ispiratrici di questo numero che abbiamo voluto incentrare, dopo lo "speciale Calabria" del numero precedente, sui vari aspetti della condizione dei giudici a Sud, con particolare attenzione alla Sicilia: dalle problematiche dell'esercizio della giurisdizione in terra di mafia, alle difficoltà legate al "turn over" dei magistrati nelle sedi c.d. "disagiate", sempre con una apertura ai contributi della società civile.

Nel corso della scorsa legislatura sono stati inferti durissimi colpi all'indipendenza ed all'autonomia della magistratura, nonché all'efficienza del sistema legislativo antimafia, mortificando il senso di giustizia e di eguaglianza dei cittadini, così accrescendo la credibilità ed il potere dei sistemi alternativi di composizione delle controversie, in particolare quello mafioso. Anche da qui, da questa constatazione, il nostro giornale vuole ripartire per dare il proprio contributo al rilancio di un impegno e di una politica antimafia "dal basso" per contagiare le istituzioni, con l'obiettivo di restituire "efficienza nelle garanzie" alla giustizia, penale e civile. Questo il contesto, e questi gli obiettivi che continuiamo a guardare senza mai perdere di vista il peso che ha la quotidianità della giustizia al Sud, che ha orizzonti ben più ampi del solo intervento antimafia, ed è per lo più caratterizzata dalla presenza di tanti magistrati giovanissimi provenienti da altre realtà con i relativi problemi e aspettative. Sono loro il vero motore pulsante di queste pagine, i veri artefici delle idee che queste pagine vogliono veicolare, nella consapevolezza che essere giudici a Sud non è soltanto processi di mafia e giustizia penale, ma è anche e soprattutto l'impegno quotidiano per garantire ai cittadini una giustizia civile efficiente ed una tutela giurisdizionale dei lavoratori effettiva, perché soltanto in questo modo si riconquista la fiducia nelle istituzioni e si sottrae forza e sostegno al sistema di potere mafioso. ▼

**Antonio Ingoia, Pm a Palermo**

*giudici a sud* numero 1/2007

### IN QUESTO NUMERO

- ▼ MD SEDI DISAGIATE. La mobilità dei magistrati e la funzionalità del servizio giustizia
- ▼ LE "TABELLE" DEGLI UFFICI DI PROCURA
- ▼ OSSERVATORI DELLA GIUSTIZIA CIVILE A REGGIO CALABRIA
- ▼ EDITORIALE. Una realtà in trasformazione  
PAGINA 1
- ▼ INDENNITÀ GIUDIZIARIA E MATERNITÀ Lettera di Md al Ministro  
PAGINA 3

- ▼ SEDI DISAGIATE. Una questione di giustizia
- ▼ ANM SULLE SEDI DISAGIATE
- ▼ SCHIZOFRENIE LEGISLATIVE PER I GIUDICI A SUD  
PAGINA 4/5
- ▼ LA RIAMMISSIONE NELL'ORDINE GIUDIZIARIO DEL DOTT. CORRADO CARNEVALE  
PAGINA 5/6
- ▼ GIUSTIZIA DEL LAVORO A CATANIA  
PAGINA 7/8
- ▼ STORIE PARALLELE
- ▼ LA RECENSIONE. La forza dei fatti  
PAGINA 7/8

# Osservatori della giustizia civile a Reggio Calabria

DALLA PRIMA

## L'avvocato

ra in cui è cresciuto e sta crescendo ogni giorno di più, ossia nella maniera più spontanea possibile, camminando sulle gambe degli uomini di buona volontà che "sono innamorati del proprio lavoro" (cito una frase che ho ascoltato dal Presidente della Corte d'Appello all'inaugurazione dell'anno giudiziario) e che hanno sentito l'esigenza di ricercare, nell'ottica comune di un giusto processo, prassi virtuose dirette a garantire l'attuazione dei principi e dei valori costituzionali attraverso un efficiente servizio giudiziario.

Però mi è stato chiesto di tentare di ricostruire le tappe dell'Osservatorio e mi sforzerò di farlo. Il primo approccio di incontro e confronto tra giudici e avvocati trova le sue radici in un locale "Centro Studi medico-forensi", al quale erano chiamati a partecipare anche i CTU. Era la metà degli anni '90 ed io ero una giovane praticante, entusiasta di vedere seduti ad un tavolo comune, per confrontarsi su diritto e prassi, tutti i protagonisti di un processo che stava appena cominciando a conoscere.

L'avvento del c.d. "nuovo rito" fece sorgere l'ulteriore esigenza di confronto e ricerca di interpretazioni comuni e prassi condivise di un processo ancora sconosciuto ma che faceva presagire a grandi cose. Il tutto agevolato da una grande dose di buona volontà dei magistrati civili che cercarono di riorganizzare, come di fatto fecero, il lavoro all'interno delle sezioni. Si promossero, quindi, delle riunioni comuni tra avvocati e giudici dirette all'interpretazione ed applicazione delle nuove norme processuali ed alla ricerca delle c.d. "prassi virtuose" condivise.

Ecco, forse è proprio questo l'inizio del nostro Osservatorio. Un inizio forse contraddistinto da momenti "scoraggianti". Agli incontri di volta in volta organizzati, la cui diffusione era affidata al volantinaggio ed al "passaparola", spesso ci si trovava in pochi. Ma l'entusiasmo di chi ci ha creduto e la consapevolezza che quella fosse la strada giusta non ha affievolito la voglia di andare avanti.

Nel Novembre 2002 Reggio Calabria fu chiamata ad essere sede del Convegno Nazionale degli Osservatori sul tema "Giustizia Civile: tra legalità ed efficienza" e l'Osservatorio - che coinvolse in questo evento tutti organi istituzionali anche dell'Avvocatura dell'intero distretto - ebbe il suo giusto riconoscimento ed ampia visibilità così tracciando l'ulteriore percorso di un cammino che oggi registra dei traguardi che brevemente cercherò di esporre.

Nel Luglio 2004, dopo un proficuo lavoro congiunto, durato parecchi mesi, degli operatori della giustizia del distretto è stato approvato il "Protocollo delle udienze civili" che, dopo la ratifica del Presidente del Tribunale e del locale Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, è stato applicato dal 1° Ottobre 2004.

Si scelse di adottare un protocollo semplice, fatto di appena quindici regole, ritenute sufficienti ed efficienti per la migliore gestione delle udienze e dell'intero svolgimento del processo. Il Protocollo è stato, nel tempo, verificato in riunioni aperte a tutti gli operatori del diritto senza mai essere smentito

nella sua validità quale strumento di regolamentazione e, da ultimo, è stato modificato per adattarsi alle esigenze della riforma del c.d. "nuovissimo rito".

Oggi i momenti di incontro, verifica e dialogo organizzati dall'Osservatorio raccolgono il consenso e vedono la partecipazione di centinaia di avvocati, dei magistrati del settore civile e del personale di cancelleria, tanto da rendere difficile reperire luoghi di incontro che siano in grado di accogliere tutti i partecipanti. Insieme - e con la collaborazione di tutti gli organi istituzionali (Presidenti del Tribunale e delle sezioni civili, Consiglio dell'Ordine, dirigenti di cancelleria) - abbiamo costruito un clima di dialogo e confronto che ci ha permesso di organizzare al meglio lo svolgimento delle udienze civili, delle attività di cancelleria compatibilmente con le scarse risorse umane ed economiche a disposizione, di ricercare nella condivisione degli stessi ideali, soluzioni "ragionevoli" alle molteplici disfunzioni che affliggono la giustizia civile.

Negli ultimi anni abbiamo organizzato riunioni dirette a segnalare disfunzioni all'interno delle cancellerie che impedivano il regolare svolgimento delle attività processuali, riuscendo ad adottare, con la costante collaborazione di tutte le istituzioni, soluzioni condivise ed efficaci. Spesso gli incontri sono organizzati e concepiti con le istituzioni e le associazioni dell'Avvocatura, l'Università e la formazione decentrata magistrati in un clima di feconda collaborazione.

Tra il 2006 e l'inizio del 2007 abbiamo promosso incontri-dibattito sull'applicazione del nuovo processo civile, sull'interpretazione ed applicazione della L. 102/06, sui criteri di liquidazione del danno da uccisione.

È stata creata una *mailing-list*, che conta ad oggi circa 200 iscritti, diretta a promuovere il dibattito su questioni di diritto e procedura, a scambiare informazioni su momenti formativi e coordinare i lavori dell'Osservatorio.

Ultimamente stiamo lavorando attraverso gruppi di lavoro (famiglia, esecuzioni, protocollo e rito, danno e responsabilità) e tra i prossimi obiettivi vi è l'adozione di un protocollo con gli Ufficiali Giudiziari, il cui lavoro è stato già intrapreso da qualche mese, ed un incontro sulle problematiche del processo di famiglia ed affidamento dei minori.

Inoltre l'Osservatorio ha progettato di realizzare una raccolta e classificazione della locale giurisprudenza creando un apposito sito internet. L'iniziativa è stata accolta con favore dai magistrati delle sezioni civili e della sezione lavoro che hanno garantito la loro collaborazione e sarà coordinata da un gruppo di avvocati che ha dato la propria disponibilità.

E così continuiamo a camminare sulle gambe di chi crede ed ha voglia di mettersi in gioco per la comune finalità di quel "giusto processo" che si deve celebrare tra avvocati, magistrati e personale amministrativo in una comune sinergia d'intenti e specifiche competenze.

E, lo dico con orgoglio, non siamo in pochi a crederci... E poiché ritengo fermamente che le buone idee non possano non prevalere, sono certa che continueremo a crescere fino a radicare in tutti una nuova cultura della giurisdizione. ▼

Paola Carbone

DALLA PRIMA

## Il magistrato

utenti che vi si imbattono quotidianamente.

L'occasione è colta al volo anche perché il panorama complessivo sembra più variegato rispetto a quello tracciato dalle problematiche precise del settore della giustizia penale alle nostre latitudini e non manca di offrire qualche dato confortante sul complessivo stato delle cose.

Il ruolo preponderante, spesso doverosamente assunto dalla giurisdizione penale in talune zone del nostro territorio nazionale (e in tale mappa va riconosciuto purtroppo al distretto reggino una considerevole parte), finisce molto spesso per fare da *pendant* ad una inefficiente risposta sul versante del riconoscimento e dell'attuazione dei diritti dei cittadini, contribuendo a creare un'idea distorta della giustizia, incentrata su un intervento solo punitivo dello Stato.

Va, invece, riconosciuto alla giurisdizione civile il ruolo di vero e proprio volano della legalità nella misura in cui, assicurando un servizio efficiente, seppur ponderato, è in grado di affrancare interi segmenti della società dai numerosi agguati dell'illegalità, spesso ritenuta paradossalmente baluardo di chi si sente di fatto emarginato dallo stesso sistema di cui fa parte.

In questo senso, la questione del funzionamento della giustizia civile assurge a tema fondamentale e centrale anche in zone di mafia, in cui invece l'emergenza dell'intervento repressivo statale l'ha spesso messa in ombra.

Ciò accade contraddittoriamente, peraltro, proprio in un momento in cui il diritto civile interno appare sempre più proiettato verso una dimensione sovranazionale, con tutte le evidenti ricadute, non solo sul piano quantitativo ma, soprattutto, sul piano delle maggiori difficoltà di tipo ermeneutico che l'interprete è chiamato ad affrontare nella ricerca della soluzione più appropriata al singolo caso.

Il Tribunale di Reggio Calabria sembra però essersi affrancato dallo stereotipo classico della "mala giustizia", intesa come inefficienza del servizio, dimensioni "inumane" dei singoli ruoli, congelamento - più o meno necessitato - degli stessi per assenze o altre evenienze, disorganizzazione complessiva del lavoro del giudice e delle cancellerie, stratificazione delle responsabilità degli operatori. Aspetti questi che, sinergicamente, finiscono così spesso con il trasformare il problema dei ritardi nel settore civile in una sorta di immane *Leviathan*, la cui cieca e ottusa forza distruttiva scoraggia anche i più valorosi e ne rende vani gli sforzi.

Al contrario, può dirsi, senza tema di smentita, che l'impegno profuso negli anni dagli operatori del settore civile ha prodotto nel medio termine qualche apprezzabile risultato, consentendo ad interi segmenti della giustizia civile del nostro tribunale di riscattarsi dall'assfissante pressione del lavoro arretrato; di non tradire sino in fondo lo spirito delle riforme processuali succedutesi negli ultimi decenni,

intese ad accelerare i tempi del processo civile (la durata media di un processo in primo grado, secondo il "vecchio" nuovo rito civile, è assolutamente compatibile con le previsioni di acceleramento cui si sono ispirate dette riforme); di abbattere sensibilmente le pendenze delle cause secondo il rito ante riforma del 1990 rimaste alla cognizione del giudice togato, al punto che oggi tali ruoli (ridotti a poche decine e, in qualche caso, a poche unità), possono dirsi veramente in via di estinzione.

Paradigmatico è l'esempio offerto dalla sezione lavoro del nostro tribunale, partita nel 1999 con un carico di oltre 30.000 cause ed una mole di arretrato dovuto a molteplici fattori (carenze d'organico dei magistrati e del personale di cancelleria, passaggio delle competenze pretorili e altro) e giunta a risultati davvero sorprendenti nel volgere di alcuni anni per l'impegno di quanti hanno creduto nella possibilità di sconfiggere il "mostro".

Ciò è stato possibile, intanto, grazie ad una studiata e avviata razionalizzazione dei problemi da affrontare; l'attento monitoraggio dei flussi; la predeterminazione di una scala di priorità; il potenziamento d'organico della sezione attraverso applicazioni, stabili negli anni e tabellarmente previste, di uno o due magistrati (l'organico effettivo è infatti di quattro unità, essendo rimaste inascoltate le istanze di ampliamento); il ricorso, anche se inizialmente ostacolato dal foro, a utili strumenti processuali, come la motivazione ex art. 281 *sexies* c.p.c., che hanno consentito di perseguire lo scopo prefissato.

Dietro tali evidenti risultati c'è il lavoro occulto di tutti gli operatori del settore civile che, sotto una regia certamente attenta e sensibile ai problemi del settore civile e non solo di quello penale (specialmente all'indomani della stagione dell'emergenza dei maxi processi contro le cosche storiche del reggino che hanno polarizzato l'impegno lavorativo di tutti i magistrati, anche di quelli assegnati al settore civile), ha reso possibile una gestione ragionevole della consistente mole di affari civili che hanno continuato a riversarsi giornalmente nel nostro tribunale, anche nei giorni dell'emergenza criminalità.

Questo stato di cose ha permesso agli addetti ai lavori di spendere parte del proprio tempo nella ricerca di soluzioni idonee a rendere il servizio sempre più efficiente, agevolando momenti di incontro partecipati, sorretti da uno spirito collaborativo, che più facilmente attecchisce proprio in quelle realtà non soffocate dall'emergenza, e consentendo di rendere effettivo quello "...scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione..." che è compito del presidente della sezione curare secondo l'art. 47-*quater* del R.d. 12/41.

In questo spirito, sul solco del progetto del "libro bianco" sulla giustizia civile patrocinato dall'ANM (presentato al convegno del dicembre 2003) e grazie al prezioso incoraggiamento del compianto collega Carlo Verardi, è nata per esempio a Reggio Calabria l'iniziativa dell'osservatorio sulla giustizia civile (il cui vero archetipo affonda le radici nella metà degli anni

# Le "tabelle" degli uffici di Procura

DALLA PRIMA

'90 con il Centro Studi medico-forensi, momento di incontro delle professionalità di magistrati, avvocati e consulenti tecnici d'ufficio), in un periodo in cui ben pochi distretti giudiziari potevano vantare analoghi risultati e quelli raggiunti non erano propriamente maturati per iniziativa dei magistrati.

L'esperienza "nostrana" dell'osservatorio, viceversa fortemente voluto, all'epoca, proprio dai magistrati reggini come espressione di un modo di intendere la giurisdizione non "scollato" dalla realtà in cui il giudice stesso è chiamato ad operare, ha dimostrato e dimostra tutt'oggi che il giudice (anche quello "a sud") può non essere solo, qualora si impegni nella ricerca di soluzioni intese a migliorare un servizio che è il risultato finale di una collaborazione tra le diverse categorie coinvolte, facendolo non attraverso una semplice, garbata, seppur apprezzabile dialettica, ma accollandosi la propria quota di responsabilità condivisa, frutto della consapevolezza che si opera tutti per perseguire un fine comune: migliorare il funzionamento della giustizia civile.

Di qui la valenza non solo speculativa degli osservatori, ma anche l'impatto operativo della loro linea d'azione: anche se i risultati in concreto ottenuti sul piano di tale collaborazione sono certamente perfettibili e in qualche caso forse deludenti (si pensi ai protocolli per l'udienza civile, così spesso rimasti lettera morta nelle nostre aule, ad onta delle loro plateali affissioni all'interno del palazzo di giustizia reggino), non va taciuto che lo sforzo profuso dagli operatori sia stato e continui ad essere notevole e che numerose sono le iniziative dell'osservatorio intese a realizzare significativi momenti di incontro, in cui i rappresentanti delle varie categorie sono posti in condizione di confrontarsi apertamente, di articolare proposte e critiche reciproche e di impegnarsi nella ricerca di soluzioni condivise, al fine di migliorare un servizio che è il precipitato del lavoro di un ingranaggio, nel quale tutti sono e devono sentirsi parti essenziali.

Il tentativo di percorrere questa strada va fatto perché già adesso i pochi risultati ottenuti dimostrano quanto ciò sia utile, da un lato, per affrancare il giudice dalla solitudine, dall'altro, per garantire la diffusione della legalità in una terra in cui - molto spesso - essa è vessillo di pochi illusi e costante, irraggiungibile miraggio per molti disillusi.

E, per una volta, il grido di incoraggiamento può partire proprio dal sud! ▼

Gabriella Cappello

servizi da fornire nell'interesse dei cittadini. In altre parole, l'attribuzione ad una certa causa del carattere di "urgenza" e la designazione di un magistrato di turno per la sua trattazione celere, così come la formazione di un pool di Pm specializzati nelle indagini su determinati reati, sono scelte autonome della magistratura e non del potere legislativo od esecutivo. Tuttavia, per evitare che le prerogative della magistratura potessero trasformarsi in decisioni arbitrarie dei dirigenti degli uffici giudiziari, soprattutto nel delicatissimo campo delle assegnazioni dei processi, da decenni il Csm è intervenuto per disciplinare con criteri trasparenti ed uniformi i poteri dei dirigenti. Le circolari più recenti sono arrivate ad affermare anche per le Procure il divieto di adozione di criteri di assegnazione che sconfinino nella discrezionalità incontrollabile del Procuratore, privilegiando invece il ricorso a meccanismi automatici. Non a caso, nella maggior parte delle Procure medio-grandi, sono stati adottati criteri "informatici" di assegnazione dei fascicoli e si procede manualmente solo in casi limitati ed eccezionali, con apposita motivazione.

Cos'è accaduto dopo l'approvazione della legge sull'ordinamento giudiziario proposta dal precedente Governo ed approvata nel luglio del 2005?

Tra gli altri profili di "ritorno al passato" denunciati con forza dalla magistratura associata, si deve segnalare la sostanziale abolizione delle tabelle delle Procure. Il nuovo decreto legislativo sugli uffici del Pm stabilisce, infatti, che il Procuratore decide discrezionalmente i criteri di organizzazione del suo ufficio e soprattutto le regole di assegnazione dei procedimenti, trasmettendo soltanto i dati al Csm. È evidente che le prerogative del Consiglio sono state drasticamente ri-

dotte e la stessa circolare sulle tabelle degli uffici requirenti è destinata a diventare lettera morta. Il decreto attuativo della legge Castelli (d.lgs. n. 106 del 2006), purtroppo quasi totalmente confermato, allo stato, dalla nuova maggioranza parlamentare, prevede anche che il Procuratore possa scegliere le categorie di reato a cui applicare meccanismi di assegnazione automatici. In altri termini, la legge rende ora possibile che le indagini più delicate, ad esempio quelle per fatti di corruzione, siano assegnate discrezionalmente ad un determinato magistrato.

Emergono con evidenza i rischi di un abbassamento del livello di trasparenza nella gestione delle Procure, con la conseguente ulteriore perdita di credibilità della nostra amministrazione giudiziaria. Tutti noi dovremmo ricordare casi clamorosi d'insabbiamento di indagini importanti, come pure l'emarginazione di Pm preparati ed indipendenti che si è più volte verificata fino agli anni Ottanta. A Palermo lo stesso Giovanni Falcone decise di abbandonare la Procura dopo alcuni contrasti con il Procuratore dell'epoca, relativi anche ai metodi d'assegnazione delle indagini. Sempre a Palermo, nel corso degli ultimi anni, diversi Sostituti hanno proposto modifiche alle tabelle dell'ufficio volte a realizzare un sistema informatizzato di smistamento dei fascicoli ai magistrati (con limitate deroghe), poiché il sistema manuale finora adottato non ha garantito il controllo delle assegnazioni. Accadeva, infatti, che le notizie di reato fossero ricevute in Procura con un timbro indicante solo il giorno di arrivo e dunque non era possibile controllare con esattezza l'ordine di assegnazione dei vari fascicoli pervenuti nella stessa data.

Le osservazioni dei magistrati sono state anche accolte nel maggio 2006 dal Consiglio giudiziario della Corte d'Ap-

pello, che ha raccomandato al Procuratore l'adozione in generale di un "criterio di assegnazione automatizzata dei procedimenti". Ebbene, le tabelle della Procura e le osservazioni dei magistrati, con parere conforme sul punto del Consiglio giudiziario, si sarebbero dovute trasmettere al Csm per la deliberazione finale. Ma una deliberazione vera e propria, cioè idonea ad imporre anche regole diverse da quelle concepite dal singolo Procuratore, è verosimile che non interverrà più, perché nel frattempo è entrato in vigore il decreto legislativo Castelli... Le prospettive di una maggiore trasparenza nell'affidamento delle indagini in una delle più grandi Procure d'Italia dipendono insomma solo dal nuovo Procuratore.

Nel momento in cui questo numero sta per andare in stampa, si deve, comunque, registrare un piccolo passo in avanti, costituito dalla reintroduzione (prevista dall'art. 6, comma 12°, del d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 marzo scorso) del potere del Csm di prevedere le linee-guida sui criteri per l'assegnazione degli affari ai singoli sostituti. Il Governo è intervenuto sull'art. 7 ter dell'ordinamento giudiziario del 1941, ma non ha previsto modifiche delle regole stabilite dal decreto legislativo n. 106 del 2006. Permane, in definitiva, il potere dei Procuratori di non prevedere tipologie automatiche di assegnazione per taluni reati e sono tuttora previsti casi di interventi dei dirigenti in singoli procedimenti, anche molto invasivi.

A prescindere dai risultati concreti a cui comunque si potrà arrivare grazie ad una positiva collaborazione tra Csm, Consigli giudiziari e Procuratori all'altezza dei loro compiti, può definirsi trasparente ed efficiente un sistema in gran parte basato sulla capacità e buona volontà del singolo magistrato-dirigente nell'adozione di scelte così delicate di politica giudiziaria? ▼

Fabrizio Vanorio, Pm a Palermo

## Indennità giudiziaria e maternità

### Lettera di Md al Ministro

Al Signor Ministro della Giustizia on. Clemente Mastella

OGGETTO: Provvedimenti di rigetto delle istanze di restituzione indennità giudiziaria non corrisposta durante i periodi di congedo per maternità.

Ministro, in questi giorni numerose colleghe stanno ricevendo le comunicazioni relative al rigetto delle rispettive istanze per la restituzione dell'indennità giudiziaria non corrisposta durante i periodi di congedo per maternità, relativamente ai periodi anteriori all'entrata in vigore dell'art.1, co.325 della L. n.311/2004, che ha finalmente esteso anche alle magistrato il diritto a percepire il trattamento economico pieno pur durante l'astensione dal lavoro per maternità.

Le istanze individuali conseguivano alla pronuncia del TAR Lombardia n.161/2007, che pareva aprire uno spazio per l'applicazione della novella anche alle situazioni pregresse, pur limitatamente nei confronti di fattispecie in cui l'interessata, alla data di entrata in vigore della L. n.311/2004, avesse intrapreso un giudizio per vedere rico-

nosciuto il proprio diritto.

I provvedimenti di rigetto, a firma del Capo Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria, escludono invece ogni possibilità di applicazione retroattiva della norma, da un lato, e dall'altro, di estensione del giudicato formato sulla sentenza n.161/2007, così negando ogni possibilità di riconoscimento del diritto in sede amministrativa.

Da parte nostra, è doveroso sottolineare come l'indirizzo, allo stato, adottato dal Suo Ministero determini un ulteriore aggravamento della già palese situazione di disparità di trattamento venuta in essere con l'entrata in vigore della legge finanziaria n.311/2004, nei confronti delle colleghe collocate in maternità in epoca anteriore, situazione a cui sembrava che la sentenza del TAR Lombardia sopra richiamata mirasse soprattutto a porre, almeno parzialmente, rimedio.

Indipendentemente dalla soluzione tecnica adottata dal giudice amministrativo, ciò che rileva è l'apertura del provvedimento giurisdizionale verso situazioni pregresse, ingiustamente penalizzate dalla tardività dell'intervento del legislatore.

Proprio per superare l'evidente irrazionalità del regime attuale, che discrimina nei fatti situazioni assolutamente identiche, Magistratura Democratica chiede che, con un provvedimento di carattere generale, venga riconosciuto, almeno nell'ambito della prescrizione quinquennale, il diritto a percepire l'indennità giudiziaria per il periodo di congedo per maternità.

Con viva cordialità  
Torino-Roma, 7.5.2007

Il Segretario generale  
Rita Sanlorenzo

## giudici a sud ▼ numero 1 / 2007

Direttore: Edmondo Bruti Liberati.  
Redattori: Marisa Acagnino, Daniele Cappuccio, Luigi De Magistris, Antonio Ingoia, Aldo Policastro e Alfredo Sicuro.

Notiziario trimestrale di Md - Direttore responsabile: Giovanni Palombarini - Redazione: Via S. Camillo de' Lellis 37 - 35128 Padova  
Grafica: Alfonso Comunicare, Torino  
Stampa Comunecazione Bra (Cn)

**I deposito, a fine gennaio, della sentenza Tar Lazio sez I n. 845/07 ha riproposto con forza la problematica delle sedi disagiate.**

La vicenda è stata portata alla attenzione della opinione pubblica dal "Corriere della sera", che ha pubblicato il 25 marzo 2007 un articolo di Gian Antonio Stella dal titolo "Beffa di stato per i magistrati di frontiera", nonché, nei giorni successivi, due lettere rispettivamente di magistrati ricorrenti al Tar e di magistrati che prospettavano le ragioni di tutela delle situazioni pregresse. Il dibattito, all'interno della magistratura e nelle varie liste di discussione, ha visto la esposizione delle contrapposte tesi, talora con accenti fortemente polemici. Su un tema che tocca in modo diretto le condizioni del lavoro del magistrato, ci si sarebbe atteso un pronto e chiaro intervento di quegli esponenti associativi pronti a sbandierare la loro attenzione per le questioni "concrete". Si è registrato invece per diverse settimane un silenzio assoluto e ben comprensibile. Prendere posizione comportava ineluttabilmente scontentare qualcuno (e regola dei "neosindacalisti" è quella di cercare di dare ragioni a tutti contemporaneamente). Per altro verso la questione, che ha ricadute molto pesanti sulla vita professionale dei colleghi, non può essere risolta in una ottica meramente "sindacale", perché com-

# Sedi disagiate. Una questione di giustizia

porta una scelta sul governo della mobilità dei magistrati, con rilevanti ricadute sulla efficienza del servizio giustizia.

Magistratura Democratica ha preso una posizione chiara e netta con il comunicato della segreteria del 29 marzo, che integralmente riportiamo, affermando con forza la esigenza di un urgente intervento a tutela delle situazioni pregresse, e proponendo insieme una nuova disciplina per il futuro, ispirata ad un equilibrio tra le diverse esigenze.

Le sezioni Anm di Palermo e Caltanissetta hanno organizzato lo scorso 13 aprile ad Agrigento un incontro sulle problematiche connesse alle sedi disagiate, cui hanno partecipato i consiglieri Ferri (MD), Maccora (MD), Mannino (Unicost), ed esponenti di tutti i gruppi. Per Md partecipava il presidente nazionale Edmondo Bruti Liberati. Tutti gli intervenuti hanno espresso la loro solidarietà ai colleghi che hanno visto frustrate le loro legiti-

time aspettative ed hanno sottolineato la esigenza di un intervento legislativo correttivo, senza peraltro giungere a conclusioni definitive. MD nel corso della riunione di Agrigento ha illustrato il comunicato del 29 marzo che contiene, come si può vedere, una precisa assunzione di responsabilità, avanzando sin da ora delle indicazioni precise per la disciplina futura. Pochi giorni dopo, l'assemblea dell'Anm di Palermo, riunitasi il 17 aprile, si è espressa per la tutela delle situazioni pregresse ed ha, per il futuro, riconosciuto anch'essa che occorre superare il sistema troppo rigido delle "prescelte assolute", conservando e, se necessario implementando, il sistema dei punteggi maggiorati.

Si deve ricordare che il Cons. Mannino, nel corso della riunione di Agrigento, aveva avanzato la ipotesi di un immediato intervento del Csm a tutela delle aspettative pregresse attraverso un sistema di cospicui punteggi aggiuntivi. In particolare, aveva suggeri-

to di attribuire - nel "bollettone" di prossima pubblicazione - un *bonus* consistente ai magistrati che, per effetto della modifica dell'art. 5 L. 133/1998, avevano perso il beneficio della prelazione assoluta nei trasferimenti da sedi disagiate nei confronti dei colleghi entrati in magistratura prima del 9.5.1998. A tutt'oggi non risulta che tale proposta sia stata chiarita e formalizzata nella competente commissione del Csm.

È comunque indubbio che un'iniziativa del genere - in contrasto sia con la normativa primaria sia con quella consiliare - potrebbe esporre i beneficiari a ricorsi vittoriosi dei controinteressati davanti al giudice amministrativo, per l'evidente illegittimità dell'introduzione attraverso un bando di concorso di punteggi aggiuntivi non previsti dalla legge né dalla vigente circolare sui trasferimenti, moltiplicando l'incertezza e causando, con il prevedibile annullamento del bando, ulteriori gravissimi ritardi nelle procedure di tra-

## Md. Sedi disagiate

DALLA PRIMA

Sette anni dopo, con un improvviso ed inesperto intervento nel corso dei lavori di conversione del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115 (peraltro del tutto eccentrico rispetto all'oggetto di quel testo legislativo), il legislatore è intervenuto sul testo dell'art. 5, modificandolo nel senso che il beneficio della prelazione nei trasferimenti, spettante ai magistrati trasferiti in sede disagiata, non può essere fatto valere nei confronti dei concorrenti magistrati "nominati uditori giudiziari in data anteriore al 9 maggio 1998": ossia, nei confronti dei magistrati con maggiore anzianità di servizio, in pratica così riportando il meccanismo dei trasferimenti dalle sedi disagiate alla *normalità* del sistema.

A fronte di una disposizione di tale palese iniquità, che ha vanificato le attese di quei magistrati già assegnati, al momento dell'entrata in vigore della legge, nelle sedi disagiate, il Consiglio Superiore ha adottato la delibera del 29 settembre 2005, con cui, pur a fronte della lettera della norma, si è tentata una soluzione interpretativa certamente opinabile, ma ispirata a principi di ragionevolezza e di uguaglianza, per cui la disposizione sopravvenuta si doveva applicare solo ai magistrati assegnati alla sede disagiata *dopo* l'entrata in vigore della legge stessa.

È di poche settimane fa la sentenza del TAR Lazio (Sez. I, n.845/07) che ha smentito tale interpretazione, facendo discendere dalla portata organizzativa della disposizione istitutiva del beneficio la sua inidoneità a far sorgere diritti soggettivi in senso stretto. La formalistica lettura del giudice amministrativo non ha tenuto conto del fatto che i magistrati delle sedi disagiate hanno ragionevolmente confidato, al momento della loro scelta, nella stabi-

lità di una legge che ha ingenerato ben più di un'aspettativa e su cui si sono determinati progetti di vita professionale e di sistemazione degli interessi personali e familiari, poi inopinatamente messi nel nulla.

La III Commissione del CSM ha deliberato, all'unanimità, di impugnare la pronuncia del TAR Lazio: la speranza ora è che, confermata dal *plenum* questa decisione, il Consiglio di Stato si pronunci rapidamente (quantomeno in sede di sospensiva), al fine di scongiurare il pericolo che l'incertezza sulle regole da applicare - conseguente alla diversità di orientamenti del Consiglio e della giustizia amministrativa - causi ulteriori ritardi nelle procedure di trasferimento, aggravando così situazioni di già notevole sofferenza.

Questo è quanto può e deve fare il Consiglio superiore. Ma, in ogni caso, non è sufficiente. Una seria politica della mobilità dei magistrati, la tutela delle ragionevoli aspettative dei colleghi che ebbero a effettuare le loro scelte sulla base della legge del 1998 e la esigenza di assicurare per il futuro stabilità nella copertura delle sedi disagiate impongono un intervento legislativo tempestivo e chiarificatore. Magistratura Democratica è ben consapevole della difficoltà di contemporaneamente su un tema così complesso interessi diversificati, ma non sfugge alla responsabilità di indicare scelte e soluzioni che possano riaccondurre le differenti esigenze, nell'obiettivo primario di dare il via ad un serio confronto e ad un'iniziativa capace di porre a breve rimedio alla situazione in atto.

Il recente disegno di legge del Ministro della Giustizia per la riforma dell'ordinamento giudiziario, - all'art. 6, comma 29 - stabilisce che il beneficio della prelazione continua a essere riconosciuto in favore "dei magistrati assegnati a sedi disagiate prima dell'entra-

ta in vigore della presente legge".<sup>1</sup> È peraltro necessario che questa disposizione, di opportuna tutela delle situazioni pregresse, sia stralciata dal disegno di legge per essere affidata a un percorso parlamentare di approvazione più rapido, che solo lo strumento del decreto legge può assicurare. Non mancano, del resto, i presupposti della straordinaria necessità e urgenza, sol che si consideri la ricaduta in termini di complessiva inefficienza che l'attuale situazione di incertezza determina.<sup>2</sup>

Il disegno di legge, inoltre, abroga la disposizione sul beneficio della prelazione nei trasferimenti, e pertanto limita gli incentivi non economici, per i magistrati da assegnare in sede disagiata, al raddoppio del punteggio di anzianità per il primo trasferimento successivo alla destinazione d'ufficio, per ogni anno di effettivo servizio in sede disagiata dopo il primo biennio di permanenza. Il riconoscimento della prelazione in effetti può determinare una eccessiva rigidità per l'azione del Consiglio superiore nella gestione dei bisogni complessivi della mobilità, che mutano sensibilmente nel corso degli anni, a seconda dell'andamento delle scoperture di organico; non va dimenticato, inoltre, che lo stesso elenco delle sedi effettivamente disagiate richiede aggiustamenti. Ma l'obiettivo essenziale da perseguire rimane quello di assicurare una maggiore stabilità nella copertura delle sedi disagiate, evitando gli effetti negativi di un continuo *turn over*. A tal fine si deve attuare un meccanismo di adeguati incentivi attraverso punteggi aggiuntivi. Il raddoppio dei punteggi di anzianità consentirebbe ad esempio agli uditori che siano rimasti per otto anni in una sede disagiata di fruire di 13 o 14 punti (e si intende, solo per il parametro dell'anzianità) ai fini del primo trasferimento successivo. Si potrebbe eventualmente studiare, per il caso di permanenza oltre un certo numero significativo di anni, un aumento di punteggio direttamente proporzionale al

progredire della durata della permanenza.

La proposta deve invece essere ulteriormente approfondita per la parte in cui, negando il beneficio della prelazione anche ai magistrati con una certa anzianità di servizio eventualmente disponibili al trasferimento d'ufficio nelle sedi disagiate, continuerà a far gravare soprattutto sugli uditori giudiziari, assegnati d'ufficio, il maggior carico di sacrifici. Una buona amministrazione della giustizia nelle sedi disagiate del Sud ha bisogno anche dell'apporto di professionalità già formate, non continuando a fare esclusivo affidamento sulla massiccia utilizzazione dei magistrati più giovani. Per questo va riconsiderata la possibilità del mantenimento della prelazione assoluta in favore di quei magistrati che, con cinque o più anni di effettivo esercizio delle funzioni giudiziarie, accetteranno di prestare servizio per almeno un quinquennio nelle sedi disagiate secondo la previsione della legge n. 133 del 1998.

Queste sono le richieste che è doveroso rivolgere sin da subito al nostro legislatore, perché sani, almeno in parte, la difficile situazione venutasi a creare non soltanto in relazione alle sedi individuate come disagiate, ma più in generale, nell'ambito delicato e nodale della gestione della mobilità dei magistrati.

Torino, 29 marzo 2007

Rita Sanlorenzo

<sup>1</sup> Peraltro è necessaria una riformulazione della norma in modo da assicurare chiaramente tutela alle situazioni pregresse.

<sup>2</sup> Poiché è ormai verosimile che la definitiva approvazione del Ddl Mastella sull'ordinamento giudiziario non sarà possibile prima del 31 luglio 2007, la disposizione di salvaguardia delle situazioni pregresse potrà essere agevolmente inserita nel decreto legge di proroga della entrata in vigore dell'ordinamento Castelli. ▼

sferimento.

D'altra parte, il Csm non si trova nelle condizioni di modificare immediatamente la circolare sui trasferimenti (alla quale sono state già apportate di recente significative modifiche, all'esito di un dibattito durato alcuni mesi), poiché non può essere ancora ritardata la pubblicazione dei posti vacanti (il cd bollettone), che attende ormai la sola messa a punto del nuovo modulo di domanda per via telematica, idoneo a rendere le procedure assai più rapide.

Ma la questione delle sedi disagiate rimane aperta ed ineludibile, anche perché si delinea con chiarezza una nuova tendenza verso una significativa scoperta di organico, conseguente alla stasi dei concorsi d'accesso alla magistratura. Poiché le vacanze saranno ancora una volta inevitabilmente concentrate sulle sedi non ambite del sud, rischia di riprodursi una situazione di difficoltà non dissimile da quella che portò ad una risposta con la legge 133 del 1998.

Mentre il silenzio delle altre correnti (e dei "neosindacalisti" in genere) perdura, prendiamo atto con soddisfazione che la Gec dell'Anm il 24 aprile, ha preso posizione chiara sul riconoscimento delle legittime aspettative, ma non ha ritenuto di proporre soluzioni articolate per la futura disciplina che invece il gruppo di Md aveva ritenuto possibile e necessario suggerire. Si tratta infatti di perseguire il duplice obiettivo di assicurare mediante i trattamenti premiali una maggiore stabilità nella copertura delle sedi disagiate e di evitare la solitudine degli uditori di prima nomina, ai quali sarebbe opportuno affiancare il contributo d'esperienza di professionalità già mature. È possibile operare per rendere, allo stesso tempo, meno gravose le condizioni di lavoro dei magistrati al Sud e più efficiente il servizio giustizia. ▼

## ANM sulle sedi disagiate

Riportiamo di seguito il passaggio conclusivo del documento sulle sedi disagiate approvato dalla GEC dell'Anm il 24 aprile 2007

*"A questo punto, l'ANM rivedica una normativa riconosca pienamente e con la necessaria chiarezza diritti e legittime aspettative di coloro che hanno svolto funzioni nelle sedi disagiate fino alla data dell'entrata in vigore della legge n° 168/2005. Tale impegno appare giustificato da più ragioni: il legittimo affidamento nutrito dai magistrati che si sono recati nelle sedi disagiate; il fondamentale apporto che essi hanno recato, e tuttora recano, all'esercizio della giurisdizione in sedi e contesti difficile; il sacrificio personale scelto ed affrontato per anni dai colleghi delle sedi disagiate."* ▼

# Schizofrenie legislative per i giudici a sud

**L**a querelle sulle "sedi disagiate" e sulle conseguenze delle modifiche apportate dalla legge 168 del 2005 è ormai nota. I problemi sul campo sono, allo stato, due: cosa fare di tutti i magistrati assegnati o trasferiti alle sedi disagiate prima dell'entrata in vigore della legge del 2005 – che abbiano cioè scelto tali uffici nella vigenza della formulazione originaria della legge 133/98, confidando sugli incentivi promessi – e se, e come, regolamentare, per il futuro, un sistema di incentivi che permetta di ovviare alla situazione di forti scoperture di organico, soprattutto nel meridione, ed alla necessità di garantire stabilità in sedi di più difficile impatto ambientale.

Sul primo punto va ricordato che il C.S.M., con la deliberazione del 29 settembre 2005 – poi annullata dal T.A.R. del Lazio – aveva interpretato la modifica normativa (facendo leva sul secondo comma dell'articolo, secondo cui la nuova disposizione "si applica per la copertura dei posti pubblicati in data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto") in senso non retroattivo, assumendo che la limitazione del diritto di prescelta si applicava solo a chi avesse scelto la sede disagiata in epoca successiva all'entrata in vigore della legge. Il giudice amministrativo ha invece affermato non vi sarebbe alcun diritto soggettivo né una qualsiasi posizione meritevole di tutela in capo a chi ha scelto la sede disagiata, ben potendo il legislatore, in qualsiasi momento, con assoluta discrezionalità, mutare, sostituire o annullare

## Incentivi e turn-over dei magistrati nelle sedi disagiate

re i vantaggi a suo tempo riconosciuti.

La convinzione della irragionevolezza di questa interpretazione, che appare non conforme ai principi generali dell'affidamento ed alla esigenza di garantire serenità ai magistrati che hanno optato per una sede disagiata confidando nei benefici, a suo tempo, promessi, fa sperare in un esito diverso del secondo grado di giudizio (auspicato dallo stesso Consiglio con la decisione di impugnare la sentenza) e comunque in un opportuno nuovo intervento legislativo che, nel rimodulare l'istituto, chiarisca la portata non retroattiva della disposizione precedente.

Sul secondo punto mi limito a riportare la situazione della sede in cui lavoro, da sempre interessata al fenomeno del turn-over ed infatti costantemente indicata, da quando è entrata in vigore la legge 133, come disagiata. Per avere un'idea dei ritmi di ricambio, si pensi che dall'ottobre 2004, in due anni e mezzo, hanno ottenuto il trasferimento quattro magistrati dalla Procura (su tre in organico), dodici dal Tribunale (su ventisette) e due (su due) dalla Sorveglianza, con percentuali rispettivamente del 31, 44 e 100%. A fronte di queste partenze, hanno preso possesso quattro nuovi sostituti, nove giudici ed un magistrato di sorveglianza, tutti al-

la prima destinazione.

Le ragioni della scelta, tendenziale, di chi lavora ad Agrigento (ma la situazione è identica, per rimanere in Sicilia, a sedi come Sciacca, Caltanissetta e Gela) di trasferirsi anche dopo un breve periodo di servizio, sono dovute principalmente a tre ragioni: il naturale interesse a rientrare il prima possibile vicino al centro dei propri legami familiari, cui si aggiungono, quali dati peculiari, le difficoltà logistiche, ambientali e sociali che connotano la permanenza in questi contesti e l'imponente, in termini quantitativi e qualitativi, carico di lavoro, che porta giovani magistrati a scontrarsi, tutti i giorni e non sempre con mezzi adeguati, con un ambiente criminale estremamente radicato sul territorio.

La prospettiva premiale offerta dall'art. 5 della legge 133/1998 – la c.d. prescelta assoluta – rappresentava quindi un importante incentivo a rimanere nella sede disagiata per un consistente periodo di tempo. Ed è grazie a questa norma che si è potuta garantire, per sedi come Agrigento, una certa continuità nella permanenza dei magistrati, con conseguente conservazione nell'ufficio di un patrimonio di esperienza che si acquisisce solo con il tempo.

In assenza di incentivi adeguati, il turn over raggiungerebbe inevitabilmente livelli ancora maggiori, essendo i magistrati spinti ad accettare il primo trasferimento utile, anche in sedi o uffici a cui, in condizioni normali, non ambirebbero. ▼

Adriano Scudieri, Pm ad Agrigento

# La riammissione nell'ordine giudiziario del dott. Corrado Carnevale

**C**on la delibera del 7 marzo 2007 è stata decisa la riammissione di Corrado Carnevale nell'ordine giudiziario, con 11 voti favorevoli, 10 contrari e 4 astenuti, dopo che era stata respinta con 11 voti favorevoli (Md, Movimenti, Roia, Volpi, Tinelli e il Procuratore generale Delli Priscoli), 11 contrari (MI, laici di destra, Berruti, Napolitano, Carrelli Palombi, Vacca e il vicepresidente Mancino) e 3 astenuti (Mannino, Viola e Siniscalchi) la nostra richiesta di ritorno della pratica in commissione, finalizzata a valutare se la riammissione del dott. Carnevale fosse coerente col dovere di salvaguardare funzionalità e prestigio dell'ordine giudiziario.

Infatti, i principi ricavabili dagli artt. 104 e 105 della Costituzione presuppongono che il CSM operi necessariamente, nell'ambito delle sue prerogative, con un margine di discrezionalità strumentale alla compiuta valutazione dei provvedimenti da adottare ed incidenti sul corretto ed efficace esercizio della giurisdizione, che trova la sua espressione più importante proprio nella valutazione dell'idoneità di chi è chiamato ad esercitarla.

L'ampia discussione in plenum e l'esito stesso della votazione dimostrano

**Estratto da Md.Cronache dal Consiglio Notiziario N. 6 Marzo 2007**, a cura di Elisabetta Cesqui, Vincenza Maccora, Livio Pepino, Fiorella Pilato

che si sono fronteggiate due tesi, che corrispondono a due diverse visioni dell'autogoverno della magistratura, confermando che la riammissione di Carnevale nell'ordine giudiziario non fosse un atto dovuto ma una scelta sul piano giuridico e sul piano culturale.

La storia è nota. Il precedente Consiglio, con delibera 19-10-2005, respinse l'istanza di riammissione in servizio di Carnevale per ragioni di diritto, senza entrare nel merito, ritenendo non applicabile la L. 350/2003 sul rilievo della mancanza del presupposto legittimante perché il magistrato aveva proseguito il rapporto oltre il 70° anno e poi, nel rinunciare a questa facoltà, era cessato dall'ordine giudiziario per raggiunti limiti d'età: situazione che comportava il collocamento automatico a riposo senza possibilità di valutare se accogliere o meno la domanda, eliminando ogni spazio discrezionale di valutazione. La situazione dunque non era paragonabile a quella di anticipato collocamento in quiescenza (su cui, invece, il Consiglio

ha sempre facoltà di interloquire anche rigettando la relativa istanza), prevista dall'art. 3 comma 57 l.cit. La delibera del Consiglio fu annullata dal TAR Lazio con sentenza 2746/2006, che affermò l'equiparazione tra anticipato collocamento in quiescenza e collocamento per limiti di età a seguito di revoca dell'istanza di trattenimento in servizio, la sussistenza del diritto al ripristino e al prolungamento del rapporto per il periodo di servizio non espletato tra la cessazione e il compimento del 72° anno d'età, nonché la sussistenza del diritto a ripristino e prolungamento del rapporto per un periodo pari a quello di servizio non prestato in ragione della sospensione. Con la sentenza 7210/2006 il Consiglio di Stato, investito dall'appello del CSM, riformò in parte quella di primo grado del TAR, affermando la correttezza dell'interpretazione del Consiglio quanto alla distinzione tra collocamento anticipato in quiescenza e collocamento per limiti di età per rinuncia alla proroga fino al 72° anno, annullando di conseguenza il riconoscimento del diritto al ripristino e al prolungamento del rapporto per il periodo di servizio non espletato tra la

## La riammissione nell'ordine giudiziario del dott. Corrado Carnevale

DA PAGINA CINQUE

cessazione e il compimento del 72° anno d'età. Ritenne, invece – quanto al diritto al ripristino e al prolungamento del rapporto per un periodo di sei anni, sei mesi e ventiquattro giorni, pari al periodo di servizio non prestato in ragione della sospensione – che il Consiglio non avesse proposto impugnazione e pertanto la sentenza, in parte qua, fosse passata in giudicato.

Secondo la (risicata) maggioranza consiliare (MI, laici di destra, Berruti, Napolitano, Carrelli Palombi, Vacca e il vicepresidente Mancino), la formazione del giudicato era ostativa all'ulteriore esame del dedotto e del deducibile rispetto alla posizione fatta valere in giudizio e dunque, a fronte del diritto dell'istante ad ottenere il prolungamento del rapporto, era preclusa la possibilità di ogni ulteriore valutazione sull'eventuale sussistenza e permanenza di elementi valutabili negativamente da parte del Consiglio con riguardo al complessivo profilo professionale del magistrato.

Secondo noi, invece, occorre anzitutto individuare esattamente i limiti del giudicato, senza andare oltre per non compiere un ulteriore passo in direzione della pericolosa erosione delle prerogative costituzionali affidate al CSM, dotato da un lato di alta discrezionalità deliberativa e dall'altro di un ruolo esclusivo di tutela dell'imparzialità e dell'indipendenza della giurisdizione attraverso l'esercizio di compiti indisponibili, nel momento in cui nodo centrale dell'attività consiliare è diventato proprio quello del rapporto col giudice amministrativo le cui sentenze, superando sempre più spesso i limiti della giurisdizione di legittimità, attribuiscono agli atti del Consiglio un ruolo e un livello paragonabile a quelli di un qualsiasi organo di amministrazione.

Individuare l'esatta portata del giudicato era dunque doveroso e non significava ignorare o disapplicare la sentenza del Consiglio di Stato, ma salvaguardare, nel rispetto della legalità, le prerogative consiliari in coerenza con il precetto costituzionale. Nel caso di specie, il giudicato si estendeva certamente al pieno e completo riconoscimento di tutti i presupposti contemplati dall'art. 3, comma 57 L. 350/2003, come se Carnevale non fosse cessato dall'ordine giudiziario per raggiunti limiti di età; con la conseguente affermata sussistenza del suo diritto all'attivazione della procedura di ripristino con prolungamento del rapporto per il periodo di sospensione.

Tuttavia, permaneva in capo al Consiglio la possibilità di valutare – relativamente a fatti diversi e successivi e, quindi, non coperti dal giudicato perché neppure deducibili – la sua idoneità attitudinale, sulla base delle fonti informative e alla stregua dei parametri di professionalità previsti dalle circolari consiliari, avuto riguardo, in particolare, ad eventuali comportamenti rilevanti dal punto di vista disciplinare e paradisciplinare.

Infatti, il diritto al reintegro o al prolungamento è ancorato strettamente dalla legge all'evento – penale e/o disciplinare – che ha dato origine all'ingiusta sospensione ovvero all'anticipato pensionamento. La norma non prende in considerazione tutti gli ulteriori pos-

sibili accadimenti successivi a quello che costituisce il fondamento per l'attribuzione del diritto. Per esempio, se per fatti ulteriori il magistrato sia divenuto fisicamente o psichicamente inabile, la circostanza si pone all'esterno dell'applicazione dell'art. 3, comma 57 L. 350/2003: la fattispecie costitutiva del diritto è integrata, ma è destinata a rimanere recessiva rispetto a circostanze nuove e diverse rispetto a quelle considerate dalla legge e sulle quali il CSM mantiene la sua pienezza di valutazione. Accade lo stesso se emergono dalla storia professionale e personale dell'istante fatti diversi e ulteriori, rispetto a quelli a fondamento del diritto di ripristino del rapporto, suscettibili di valutazione sotto i profili della meritevolezza e dell'idoneità attitudinale, magari inidonei o insufficienti a fondare una condanna in sede penale, ma tali comunque da generare un grave appannamento dell'immagine del magistrato. Per Carnevale, il diritto al "prolungamento" sorgeva in relazione alle vicende giudiziarie che lo avevano visto imputato davanti all'autorità giudiziaria di Napoli: su tali vicende, quindi, ma soltanto su tali vicende, poteva essere esclusa – alla luce della decisione del giudice amministrativo – ogni ulteriore disamina o valutazione da parte del Consiglio. Carnevale, però, era stato coinvolto in altri giudizi in sede penale per condotte successive, il cui esame si era concluso dopo la sua cessazione dall'ordine giudiziario (tant'è che ne mancava traccia nel fascicolo personale): quelli che lo avevano visto imputato davanti all'autorità giudiziaria di Palermo (con condanna da parte della Corte d'Appello nel 2001), conclusi con la sentenza assolutoria pronunciata dalla Cassazione nel 2003.

Su questi episodi e sui fatti accertati dalle sentenze – non sussumibili nel giudicato – il Consiglio manteneva integro il proprio spazio discrezionale di valutazione. A questo spazio discrezionale di valutazione la maggioranza consiliare ha preferito rinunciare, abdicando al dovere di verificare e giudicare eventuali condotte incompatibili con lo status di magistrato, col ricorso al comodo alibi di attribuire al giudice amministrativo la responsabilità della propria scelta.

### Intervento del consigliere Livio Pepino nel plenum del 7 marzo 2007 in merito alla richiesta di riassunzione del dr. Carnevale

“1. Ci stiamo apprestando a scrivere una pagina importante, e forse decisiva, nella storia del Consiglio (e non solo perché le vicende del dr. Carnevale rappresentano un nervo scoperto nella storia giudiziaria del nostro Paese, e non in quella soltanto). Oggi diremo ai colleghi e alla società che ci guarda (e che dalle nostre scelte trae fiducia o sfiducia nella magistratura e nella giustizia) se il Consiglio intende assumere un ruolo forte nella questione deontologica e morale che investe anche la magistratura oppure se a questo compito intende abdicare, ricorrendo al comodo alibi di attribuire ad altri la responsabilità delle proprie scelte o non scelte.

Ho usato non a caso il termine "alibi". Fiorella Pilato e Betta Cesqui han-

no dimostrato con ampiezza di argomenti che la riammissione nell'ordine giudiziario del dr. Carnevale non è un atto dovuto ma una scelta. Riassumo. Il precedente Consiglio ha respinto l'istanza di riammissione in servizio del dr. Carnevale per ragioni di diritto, ritenendo a lui non applicabile la legge n. 350 del 2003. Il Tar e il Consiglio di Stato, investiti della questione, hanno, con diversità di accenti, respinto l'interpretazione del Consiglio. Dunque il dr. Carnevale ha diritto a beneficiare della legge 350. Su questo – e su questo soltanto – si è formato il giudicato. Questa era la richiesta e questo è stato il *decisum*, come risulta univocamente dalla natura della questione decisa, al di là delle affermazioni contrastanti (che si possono richiamare a favore dell'una o dell'altra tesi) contenute, come *obiter dicta*, nelle sentenze dei giudici amministrativi.

La conseguenza è evidente è stringente: il dr. Carnevale ha diritto a che sia attivata nei suoi confronti, ai sensi della legge in questione, la procedura di reintegrazione. Questo è tutto ed è cosa diversa dal dire che il dr. Carnevale ha diritto alla riassunzione. Non è un sofisma, ma una questione di sostanza. Affermare il diritto all'attivazione della procedura di riammissione significa, infatti, escludere ogni automatismo al riguardo e riconoscere al Consiglio – come sempre sino ad oggi è accaduto – il potere/dovere di valutare la ricorrenza attuale dei presupposti per la riassunzione.

Del resto, qualcuno qui può seriamente pensare che in sede di riassunzione il Consiglio abbia poteri inferiori di quanti ne ha in sede di valutazione delle condizioni per l'assunzione? Davvero qualcuno pensa che il Consiglio, che può (deve) negare l'assunzione a chi – vincitore di concorso – non ha i requisiti comportamentali per fare il magistrato, debba invece obbligatoriamente riassumere chi – in ipotesi – tali requisiti abbia perduto? Ma davvero qualcuno pensa che l'accertamento della sottoposizione a una ingiusta sospensione (o situazione equiparata) sia una sorta di lasciapassare per qualunque altra ipotesi nefandezza?

Ciò che il Consiglio non può fare è ritenere ostativi alla riammissione reati o fatti esplicitamente esclusi da sentenze assolutorie. Ma qui nessuno vuole o chiede questo. La questione è tutt'altra ed è se debbano o meno essere presi in esame fatti diversi (eventualmente emersi anche nel procedimento penale). Sorprende doverlo precisare, posto che da sempre la prassi consiliare e la giurisprudenza disciplinare hanno ritenuto che possano e debbano essere presi in esame, nella valutazione dei magistrati, anche fatti o circostanze emerse nel corso di processi conclusi con sentenza assolutoria (tanto che ci sono stati magistrati addirittura destituiti pur in presenza di sentenze di assoluzione). Né si dica che quei fatti, ove esistenti, avrebbero potuto e dovuto essere presi in esame in altra sede allorché il dr. Carnevale era in servizio. Durante la pendenza del procedimento penale, infatti, non c'era spazio per il procedimento disciplinare (che, ove iniziato, avrebbe dovuto, in ogni caso, essere sospeso) o per valutazioni paradisciplinari e il dr. Carnevale si è dimesso dalla magistratura il 21 settembre 2001, allorché il procedimento penale era ancora pendente (essendo stata pronunciata il 29 giugno 2001 dalla Corte di appello di Palermo sentenza di condanna per concorso esterno in associazione mafiosa, poi – come noto – annullata dalla

Corte di cassazione). Questa è, dunque, la prima e sola occasione in cui fatti emersi in detto procedimento penale possono essere esaminati dal Consiglio.

2. Ma – per non essere astratti ed elusivi – di cosa dovrebbe occuparsi il Consiglio? Quali fatti dovrebbe esaminare? Credo sia necessario dirlo perché i colleghi e la società che a noi guarda hanno diritto di sapere.

Mi limito ad alcuni esempi, richiamando fatti emersi nel procedimento che ho citato dei quali deve – io credo – essere esaminata, prima, la sussistenza e la consistenza e, poi, la rilevanza ai fini del giudizio sui presupposti per la riammissione (tenendo conto anche della circostanza che il divieto di utilizzazione delle dichiarazioni di magistrati su quanto avvenuto in camera di consiglio vale – secondo l'orientamento sinora seguito dal Consiglio – solo per il procedimento penale e non anche per valutazioni disciplinari o di altra natura).

Vorrei essere chiaro: io non ho alcun pregiudizio colpevolista, ma ciò che è risultato e che sta scritto nelle sentenze deve essere esaminato e valutato.

I fatti, dunque:

a) c'è un consigliere della Corte di cassazione (il dr. Antonio Manfredi La Penna) il quale ha riferito che la mattina in cui era fissato avanti alla Suprema Corte il ricorso relativo all'omicidio del cap. Basile, il dr. Carnevale – che non era il presidente del collegio – lo convocò per invitarlo a sostenere, in camera di consiglio, l'annullamento della sentenza di condanna, parlando con lui mentre in anticamera stava un personaggio sconosciuto (un apparente "massaro");

b) risulta, da intercettazioni e con riscontri nelle dichiarazioni del difensore interessato e dello stesso dr. Carnevale, che alla vigilia della decisione in Cassazione sul cosiddetto processo maxi ter, ci fu tra il difensore di un imputato e il dr. Carnevale (presidente del collegio) un colloquio avente ad oggetto il deposito nello studio di detto professionista, da parte di un emissario di Salvatore Cancemi, di una valigetta contenente cento milioni di lire;

c) sostengono i pubblici ministeri nei motivi di appello che, da intercettazioni ambientali, sarebbe emerso che a seguito di ricorso del procuratore generale di Palermo contro la sentenza di assoluzione dal reato di detenzione di cocaina del figlio di un noto avvocato, quest'ultimo si sarebbe recato dal dr. Carnevale per chiederne (senza essere respinto) un qualche intervento;

d) risultano, da intercettazioni telefoniche, contatti – per interposta persona – tra il dr. Carnevale e il dr. Modigliani (già presidente del collegio della Cassazione che definì il procedimento per l'omicidio del capitano Basile), sul tenore delle dichiarazioni rese da quest'ultimo in sede di audizione da parte della Procura di Palermo.

Io – lo ripeto – non ho presunzioni colpevoliste. Semplicemente chiedo che il Consiglio approfondisca e verifichi queste circostanze. Non voglio pensare che il Consiglio mandi ai magistrati e alla società il messaggio che comportamenti quali quelli descritti (ove effettivamente intervenuti) siano compatibili con lo status di magistrato e, dunque, indifferenti ai fini di una procedura di riassunzione in servizio. Se ciò accadesse sarebbe, per il Consiglio e per la magistratura, una perdita di credibilità da cui sarebbe assai difficile sollevarsi.

Chiedo dunque – e in questo senso voterò – che la pratica ritorni in commissione per i necessari approfondimenti".

# Giustizia del lavoro a Catania

## Il magistrato

**L**e pendenze presso la sezione lavoro del Tribunale di Catania al 31 dicembre 2006 erano di 15.480 cause, a cui si sono aggiunti circa tremila nuovi ricorsi depositati nel solo primo trimestre dell'anno in corso, rispetto alle 14.389 cause pendenti al 31.12.2005 e alle 13.457 alla fine del 2004.

A fronte di un organico sulla carta di 10 magistrati, compreso il Presidente della sezione, sicuramente insufficiente a fronteggiare la mole di lavoro che incombe sulla sezione, di fatto operano solo sei giudici, compreso il Presidente, essendo due posti vacanti, un altro in attesa che la nuova collega ne prenda possesso ed un altro attualmente oggetto di temporanee applicazioni stante lo stato di malattia del collega titolare.

Ciò comporta che ciascuno dei cinque giudici, di cui due hanno già presentato domanda per passare ad altro ufficio, ha un carico sul proprio ruolo mediamente di oltre 2200 processi, con una sopravvenienza mensile di nuove cause di oltre 180 per ciascuno, senza considerare i ricorsi cautelari e quelli per ingiunzione di pagamento, anch'essi in notevole aumento.

Basti pensare che nel 2005 sono stati emessi dalla sezione lavoro 406 provvedimenti cautelari e 1080 decreti ingiuntivi e la situazione è pressoché analoga nel 2006.

Nonostante alla data del settembre 2006 la sezione avesse emesso ben 2619 sentenze, e nell'anno 2005 il rilevante numero di 3711, con una media annua per giudice di oltre 400 sentenze, giacché i giudici che componevano la sezione nel 2005 erano 9 compreso il presidente, è evidente, stante il carico, che i tempi di durata del processo sono eccessivamente lunghi.

Infatti, i tempi medi di fissazione della prima udienza per un ricorso ordinario di lavoro o previdenza, escluse le cause di invalidità, per le quali l'attesa varia da sei mesi ad un anno ed i licenziamenti, ai quali viene data una corsia preferenziale, è di oltre un anno e mezzo o due, così come per i rinvii per la decisione.

Con la conseguenza che una causa senza istruttoria avrà una durata almeno di tre anni mentre, nel caso in cui necessiti di istruttoria, di almeno cinque.

Il rilevante carico degli ultimi anni è stato causato essenzialmente da scelte legislative che hanno incrementato i ruoli dei giudici del lavoro senza però prevedere un corrispondente aumento dell'organico, quali la privatizzazione del pubblico impiego o la cartolarizzazione dei crediti degli enti previdenziali che ha comportato la emissione di migliaia di cartelle esattoriali.

Fenomeno, quest'ultimo, che ha provocato un notevole aumento della cause di previdenza essendo tantissime le opposizioni a cartella esattoriale depositate quasi tutte con istanza di sospensione del ruolo, ciò comportando per il giudice, quando non può provvedere inaudita altera parte, la necessità di fissare un'apposita udienza in tempi brevi. A ciò si è aggiunto un mutamento del tipo di contenzioso sempre più complesso, sempre meno seriale, sempre più coinvolgente problematiche giuridiche di una certa rilevanza.

Basti pensare che diminuiscono le controversie aventi ad oggetto semplici differenze retributive incrementandosi quelle di risarcimento del danno con un ventaglio di problematiche molto vario, afferenti a complesse questioni che spesso necessitano per la loro decisione anche di lunghe istruttorie, che allungano ancor di più la durata del processo, esempio fra tutte le cause di risarcimento del danno da demansionamento oppure da mobbing.

Le udienze, in quanto destinate a trattare un numero rilevante di cause, diventano di difficile gestione (nonostante la verbalizzazione avvenga a mezzo del personale di cancelleria, per la verità anch'esso esiguo) stante l'affollamento delle aule, con la necessaria partecipazione delle parti al fine di essere sentite per l'interrogatorio libero e per consentire l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione.

Peraltro, a causa dei lunghi tempi necessari alla fissazione della prima udienza, i processi che si concludono con la conciliazione delle parti sono sempre meno e, dunque, questo non è più uno strumento deflattivo.

L'attività istruttoria, in particolare l'audizione dei testimoni, avviene a fine mattinata secondo un orario che diventa sempre più difficile rispettare a causa del proliferare delle cause che vengono aggiunte ad udienze già piene trattandosi di contenzioso che necessita di maggiore celerità e che non può essere fissato secondo i tempi che il ruolo richiederebbe a causa del carico, quali ad esempio licenziamenti, istanze di sospensioni di ruoli esattoriali, di provvisoria esecuzione di decreti ingiunti opposti, o di concessione della provvisoria esecuzione non concessa ab initio, articoli 700, sequestri, articoli 28.

Le riunioni fra colleghi della sezione per discutere di nuove questioni diventano sempre più rare essendo difficile trovare il tempo per confrontarsi quando ciascuno è sempre più isolato nel tentativo di arginare con un sempre maggiore impegno la grave situazione che allo stato si vive nella sezione lavoro del Tribunale di Catania.

È evidente che la prima misura indispensabile perché il processo del lavoro torni ad avvicinarsi ai principi di oralità, speditezza e concentrazione, principi cui si è ispirata la riforma del '73, sia l'incremento considerevole del numero dei magistrati con funzione di giudice del lavoro, giacché un carico individuale di oltre 2000 processi comporta lunghi tempi di attesa per la definizione della causa in primo grado e snatura il modello originario cui è stato improntato il processo del lavoro e che lo ha differenziato, almeno fino a pochi anni fa, dal resto del processo civile. ▼

**Antonella Balsamo**

*Giudice del lavoro a Catania*

## L'avvocato

**I numeri sono disarmanti: quasi 14.500 procedimenti suddivisi fra otto giudici. Almeno virtualmente, perché uno di loro è assente per malattia dal mese di settembre, ed un altro è stato trasferito su domanda e il magistrato che lo sostituirà, in congedo per maternità, arriverà solo alla fine di maggio.**

Stiamo parlando del Tribunale del lavoro di Catania. I fascicoli viaggiano,

andata e ritorno, dentro enormi borsoni sportivi o più eleganti trolley dalle abitazioni dei magistrati ai locali del Tribunale, in un edificio che è la summa delle barriere architettoniche: cinque piani cui si accede necessariamente da una rampa di scale, collegati fra loro solo da un'angusta scala a chiocciola ed un minuscolo ascensore, spesso guasto, che non consente l'accesso di sedie a rotelle. Niente male per il luogo di celebrazione dei processi per le prestazioni previdenziali ai disabili!

Alle cause dell'aumento del contenzioso comuni al resto d'Italia (la riforma sul giudice unico e sul pubblico impiego, una produzione normativa sostanziale caotica e continuamente modificata) si aggiungono quelle proprie di un contesto segnato da rilevanti squilibri di sviluppo economico.

Se in Sicilia il lavoro nero si attesta sul 26%, a Catania la forbice oscilla tra il 28,5% e il 33%. Vale a dire che un occupato su tre lavora senza nessuna tutela assicurativa o previdenziale. Aspettando di trovare un altro posto o di essere licenziato per poi iniziare una causa.

Ma non è solo il lavoro nero a preoccupare, c'è anche la precarietà. In una città a fortissima vocazione terziaria (nei servizi è occupato oltre il 70% dei lavoratori), vi sono oltre 30.000 parasubordinati. Un esempio per tutti: a Catania 13 call center occupano 1.372 lavoratori, 557 dei quali hanno un lavoro a progetto, mentre sono 72 gli interinali.

Sul fronte delle cause di previdenza, alla scadente efficienza organizzativa degli enti previdenziali fa sponda, con una disoccupazione che in città è del 12,3%, il ricorso alle pensioni di invalidità come forma di sussidio pubblico ed unica fonte possibile di reddito, incentivato anche dai patronati e da una parte dell'avvocatura, che dalla scelta sciagurata dell'INPS di resistere in moltissime cause il cui esito è già scontato trae le proprie fonti di guadagno.

La proliferazione del contenzioso è un fenomeno che in parte si autoalimenta: se venti anni fa le conciliazioni in sede giudiziale raggiungevano percentuali di tutto rispetto, oggi l'inefficienza ormai cronica del processo, che porta a favorire tutti coloro che su tale inefficienza fanno affidamento, rende non più appetibili le transazioni. Inoltre aumenta ogni giorno di più il numero dei ricorsi d'urgenza ex art. 700 c.p.c., un tempo considerati addirittura incompatibili con la celerità del processo.

La durata, da tre a cinque anni ed oltre in primo grado, circa tre-quattro anni in appello, è l'elemento di crisi più appariscente del processo del lavoro, ma non il più grave. Preoccupa assai più la constatazione di una sorta di mutazione genetica di un giudice che ha perso l'identità originaria di garante della riduzione dello squilibrio fra le parti, per diventare solo un tecnico specializzato.

Nell'equilibrio originario il rito, ispirato ad oralità, concentrazione ed immediatezza, è caratterizzato da un sistema rigido di termini perentori e preclusioni processuali a carico delle parti, risultava bilanciato sia dal vantaggio di un processo celerissimo ed efficace, sia dalla attribuzione dei poteri istruttori d'ufficio di cui all'art.421 c.p.c. Oggi dell'impianto sopravvivono di fatto solo

le preclusioni, interpretate in maniera rigida dai magistrati, che letteralmente stremati dal carico di lavoro che si ritrovano, abdicano l'originaria funzione.

La abdicano quando, omettono il libero interrogatorio delle parti, fase fondamentale per mettere a fuoco, attraverso il rapporto diretto con le parti, il tema oggetto della controversia, sfondare il fatto e le esigenze istruttorie dalle circostanze che non necessitano più prova a seguito delle ammissioni o non contestazioni del convenuto; richiedere alle parti i chiarimenti necessari e quindi anche la precisazione di circostanze dedotte in maniera non chiara.

O quando rinunciano ad esercitare le prerogative istruttorie di cui all'art. 421 c.p.c., ritenendole incompatibili con il loro ruolo di organo neutrale ed equidistante, nonostante la Corte di Cassazione continui a sostenere che il rigoroso sistema di preclusioni trova un temperamento - ispirato alla esigenza della ricerca della "verità materiale", cui è doverosamente funzionalizzato il rito del lavoro, per garantire una tutela differenziata in ragione della natura dei diritti che nel giudizio devono trovare riconoscimento - nei poteri d'ufficio del giudice in materia di ammissione di nuovi mezzi di prova, peraltro da esercitare pur sempre con riferimento a fatti allegati dalle parti ed emersi nel processo a seguito del contraddittorio delle parti stesse.

O ancora quando troppo timidamente attribuiscono valore probatorio alla omessa o insufficiente contestazione del fatto da parte del datore di lavoro. Questo ha certo a che fare con il numero eccessivo dei processi, anche 50 o 60 fascicoli da trattare per ogni udienza, ma non solo. Ha probabilmente una relazione con la nuova filosofia del diritto del lavoro e la destrutturazione dei principi; con la privatizzazione delle funzioni regolatrici e promozionali del pubblico nel mercato del lavoro e con la progressiva trasformazione dei contratti in patti individuali; con il progetto organico di smembrare e diversificare le tutele essenziali; con la sbandierata correlazione tra il diritto all'occupazione e una minore tutela degli occupati ed un preteso rapporto tra flessibilità, costi aziendali e opportunità di occupazione.

In poche parole, se l'idea di fondo che ha animato il percorso normativo, in ultimo sfociato nella emanazione della legge Biagi, è quella della sostanziale parità dei contraenti nel rapporto di lavoro, e se persino ingiusto può apparire un mercato del lavoro duale, in cui le molte riforme sono intervenute sulla flessibilità al margine, con l'introduzione e l'incentivazione di contratti tipicamente meno protetti, lasciando pressoché inalterata la preesistente tutela del lavoro per così dire "tipico", subordinato e a tempo indeterminato, il Giudice sempre meno spesso assume su di sé il compito di far emergere la verità sostanziale, compito che presuppone l'idea che il lavoratore sia il soggetto debole del rapporto processuale.

Con l'affievolirsi, più che nella cultura giuslavoristica, nella politica del diritto del lavoro (purtroppo non certo nel mercato del lavoro) dell'esigenza di protezione della parte debole nella disciplina sostanziale, riprende vigore la convinzione che le regole del gioco proces-

## Giustizia del lavoro a Catania

DA PAGINA SETTE

suale debbano essere, come in effetti sono, identiche per entrambi i contendenti, secondo il fondamentale principio della parità delle armi nel processo, interpretato evidentemente in senso formale.

Ulteriore corollario dell'affermarsi del modello individualistico "liberal" e del mercato come valore assoluto è che si ritorna a considerare il risarcimento patrimoniale come forma privilegiata di tutela. Il processo del lavoro aveva rappresentato il mezzo per rendere effettiva una tutela ripristinatoria in un settore del diritto in cui il ristoro economico è inadeguato a garantire i diritti fondamentali della persona se non accompagnato dalla tutela in forma specifica. Del resto sentenze che reintegrano il lavoratore licenziato, o ne annullano il trasferimento, appaiono persino grottesche se intervengono a distanza di molti anni dai provvedimenti impugnati.

Di buon grado si era accettata la originaria scelta di politica legislativa a favore delle preclusioni, come indispensabile via per accelerare il processo, pur se finisce talvolta con il pregiudicare l'accertamento della verità materiale, costringendo fin dall'inizio la lite in una sorta di gabbia, a volte segnandone anticipatamente un esito irreversibile. Privato dell'opera di riequilibrio del Giudice e dell'indiscutibile vantaggio della celerità del processo, il regime delle preclusioni, ed il suo inevitabile carico di compressione dei diritti di difesa, appare sempre più ingiustificato.

Ha ancora senso impedire la produzione di un documento o l'articolazione di un mezzo istruttorio dopo il deposito del ricorso, se la prima udienza viene fissata a distanza di diciotto mesi, e vi sarebbe quindi tutto il tempo per consentire a controparte e Giudice di prenderne conoscenza? O limitare, sempre e indiscriminatamente, i testi da sentire a due per parte per esigenze di celerità? O dichiarare inammissibili le prove per testi per una imperfetta formulazione dei capitoli di prova da parte del difensore? Ha significato negare un'udienza di rinvio di qualche settimana e poi rinviare la causa per la decisione a distanza di tre anni?

Paradossalmente è solo nei procedimenti d'urgenza che si recuperano i caratteri originari del processo, l'immediatezza, l'oralità, la concentrazione, senza peraltro che operi alcuna preclusione, applicandosi, come è noto, anche davanti al Giudice del lavoro, le ordinarie regole dei procedimenti cautelari del processo civile.

Infine non può non segnalarsi la mancanza di qualsivoglia protocollo di udienza: ogni magistrato inizia e finisce la propria quando ritiene, fissa i giuramenti dei CTU e le prove nelle ore più diverse, a volte addirittura tre o quattro prove alla stessa ora, vieta rigorosamente o consente pacificamente la scrittura dei verbali agli avvocati.

Ogni tanto in qualche convegno ci parlano di isole felici, Genova, Torino, Milano, Tribunali in cui sembra si celebri ancora quel processo del lavoro che è diventato un ricordo dei più anziani a Catania, un foro in cui si definisce osservatorio sulla giustizia civile un organismo da cui restano esclusi gli avvocati. ▼

Palma Balsamo, avvocato Catania

# Storie parallele

**Q**uesta è la storia di due amici e coetanei calabresi (li chiameremo, alla meridionale, Enzo e Peppe) che, nel lontano 1982, freschi di laurea in legge, pieni di belle speranze e privi di particolari risorse economiche, decisero di darsi velocemente da fare per sbarcare il lunario.

Ottimisti e di sinistra, abbastanza allenati allo studio e non completamente stupidi, superarono piuttosto in fretta un concorso che avrebbe consentito, dopo un passaggio di qualche mese alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (il maldestro tentativo italiano di imitare l'ENA francese), l'agognato ingresso in un qualche ministero. I due comparì si trovarono di lì a poco nell'Urbe, funzionari in prova della Ragioneria Generale dello Stato.

Erano però – come si dice – persone dalle ampie prospettive e decisero di inseguire il loro sogno nel cassetto: volevano diventare giudici e contribuire, al pari dei loro eroi preferiti, a dare un po' di giustizia ad un paese che sembrava averne poca. Di lì a poco varcarono le soglie di un orrendo palazzone all'EUR e spremettero le meningi alla ricerca di soluzioni brillanti per gli astrusi quesiti posti dalla commissione di concorso.

Consegnati gli scritti, non gli rimaneva altro che aspettare ed il responso, dopo non molto, arrivò: Enzo sì, Peppe no.

Lì le strade dei nostri eroi, fino a quel momento parallele, si allontanarono. Enzo diventò magistrato, abbandonò la tetrà Ragioneria e tornò nella sua terra. Peppe, stufo di concorsi, tornò ad occuparsi di conti pubblici e mise radici nella capitale.

Che ne è stato di loro? È presto detto: Enzo è ancora un magistrato, lavora in un piccolo Tribunale di provincia e dirige se stesso ed uno sparuto gruppetto di giovani (ma brillanti e simpatici) colleghi; Peppe è ormai da anni una delle stelle della Ragioneria (è il dirigente generale

più giovane nella storia dell'istituto) ed è lanciato verso traguardi ancora più prestigiosi.

I lettori si chiederanno a cosa serva questa storia. A poco in realtà ma un suo senso ce l'ha. Enzo e Peppe, da buoni meridionali, andarono entrambi alla ricerca del classico posto fisso e lo trovarono in due distinte articolazioni dello Stato. Quanto diverso è stato però il percorso che hanno compiuto e quanto diverse le possibilità che ognuno di loro si è visto riservare dalla sua amministrazione.

L'amministrazione di Peppe ha creduto in lui, ne ha riconosciuto le capacità e lo ha collocato senza alcuna esitazione in un ruolo di elevatissima responsabilità non tenendo in alcun conto la sua giovane età. E l'amministrazione di Enzo? Tutt'altra musica. Non hai almeno sessant'anni? Sei troppo giovane e le tue spalle sono ancora troppo fragili per sopportare il peso della dirigenza. La tua prostata funziona ancora o non sei già in menopausa? È un chiaro segno di inidoneità al comando. Hai ancora voglia di lavorare e di realizzare le tue visioni organizzative? Tutti segnali di una pericolosa tendenza sovversiva. Ti aggiorni, tenti di fiutare e di comprendere il nuovo che arriva? Sei uno struzzo dagli incomprensibili percorsi mentali. Non sei abbarbicato come una patella allo scoglio di una corrente, di un movimento, almeno di un gruppuscolo? Oppure nei fai parte ma pretendesti di essere valutato per quello che sei e non per la forza del tuo collettivo di riferimento? Sei uno stupido anarchico, per definizione inadatto a qualsiasi ruolo di rilievo. E così via.

Non c'è da stupirsi allora se il dirigente giudiziario medio (fatte salve lodevoli eccezioni) è ultrasessantenne, dura in carica almeno dieci anni, è follemente innamorato della sua visione organizzativa al punto da non concepire alcun suo aggiornamento o rettifica, oppure al contrario è cinicamente (di quel cinismo dei

personaggi di Sciascia) disinteressato a ciò che gli accade intorno poiché profondamente convinto che non ci sia nulla che valga la pena fare per migliorare la giustizia, tanto più se al Sud.

Nulla di così drammatico, si potrebbe dire. Ma è veramente così? Si può continuare a delegare in via pressoché esclusiva l'intera organizzazione della giustizia ai soli capi degli uffici peraltro affidandogli come unico strumento le vetuste tabelle? Si può continuare ad usare l'immagine della giustizia come azienda quando, a differenza di una normale imprenditore, il dirigente giudiziario non ha alcun budget a disposizione ed i suoi poteri di gestione del personale sono alquanto modesti? E, nonostante questi limiti di sistema, si può continuare a prescindere dal fatto che ci sono capi bravi e capi meno bravi e questa distinzione dovrebbe avere un qualche peso? Si possono ancora, a più di 40 anni dalla loro ammissione nell'ordine giudiziario, tenere le donne lontane dai ruoli apicali o confinarle a dirigere gli uffici per i minorenni? Si può chiedere ad intere generazioni di magistrati di dare il meglio di se stessi dicendogli però contemporaneamente che sono adatti solo per il lavoro di trincea perché, tanto, i posti più in su sono già occupati e lo saranno a tempo indefinito?

Quanto sarà ancora accettabile una magistratura che, per via di queste incongruenze, accumula vistosi ritardi organizzativi, formativi e culturali, staccandosi dai bisogni effettivi della collettività? Si potrebbe continuare a lungo ma la cosa rischierebbe di diventare stucchevole.

È invece il momento di tornare alla storia iniziale per trarne il succo possibile. Fece bene Enzo a tornare al Sud per fare il magistrato e male Peppe a non ritentare il concorso (che certo avrebbe superato)? Oppure fece male Enzo a non rimanere a Roma (stare vicino al potere non ha mai danneggiato nessuno) e la decisione giusta fu quella di Peppe?

Chi può dirlo? Enzo comunque continua ad essere innamorato del suo lavoro, solo lo guarda con più realismo e senza l'adorazione degli esordi. ▼

Vincenzo Glioglio Giudice a Palmi

## LA RECENSIONE

### La forza dei fatti

**L**eggere il bel libro *Trent'anni di mafia* (Rizzoli, 2006) di Saverio Lodato, uno dei più profondi conoscitori del fenomeno mafioso, ma anche delle luci ed ombre della "storia ufficiale" dell'antimafia, è una vera esperienza.

Un'esperienza per chi di mafia sa poco, perché il libro è il minuzioso racconto di trent'anni di mafia siciliana, vista dall'osservatorio privilegiato di un cronista palermitano, che dalle colonne de *L'Unità* ha scritto di tutte le nefandezze della mafia e dei suoi oscuri intrecci con potentati locali e nazionali, politici ed economico-affaristici, attraverso guerre di mafia, ventate repressive, strategie stragiste, effimere primavere politiche e giudiziarie, legislazioni emergenziali, eterne latitanze, connivenze e coperture. Ma è un'esperienza preziosa anche per chi la mafia la conosce, perché la scrittura di Lodato, non meramente cronachistica ma ricca di spunti problematici e spesso anche polemici, fornisce strumenti critici nuovi di lettura e di analisi di vicende passate e recenti. Un modo per guardare con occhio diverso fatti risaputi, ma anche di concatenare episodi lontani nel tempo, apparentemente slegati fra loro, così scongiurando il rischio di leggere la

realtà secondo la logica dell'ultimo anello, che dimentica di legarlo alle sue concatenazioni di origine.

Lodato ha poi il merito di essere un giornalista-scrittore controcorrente. E controcorrente è anche questa sua ultima fatica. Controcorrente perché esce dai binari ormai logori del cronachismo folcloristico sulla mafia oggi imperante. Controcorrente perché propone l'immagine di una mafia che è soprattutto un potere criminale prima ancora che crimine organizzato, e perciò mette al centro della propria analisi il tema che sembra essere divenuto sempre più tabù negli ultimi anni: il rapporto mafia-politica. Controcorrente perché racconta ciò che nessuno, tranne rarissime eccezioni, vuole ricordare: e cioè che la stagione giudiziaria post-stragi del 1992, la stagione del pool di Caselli a Palermo, è stata una stagione di successi e non di fallimenti; dalla cattura dei latitanti storici e dall'individuazione di ingenti patrimoni mafiosi fino all'individuazione delle più imbarazzanti "relazioni esterne" della mafia, rammentando – ad esempio – ciò che viene quotidianamente negato, e cioè che il più noto dei processi di quella stagione, il processo al sen. Giulio Andreotti per "concorso esterno", non si è chiuso affatto con una sentenza di assoluzione piena, come strombazzato da tutti i media e giornali, in quanto per il periodo antecedente alla primavera del 1980 il

senatore Andreotti è stato invece ritenuto responsabile del reato contestato, dichiarato prescritto al momento della sentenza di secondo grado. Controcorrente perché ha raccontato altri fatti-tabù, come quella che Lodato definisce la "*Fatwa contro Caselli*", e cioè la legge *contra personam*, mediante la quale la maggioranza di centrodestra – caso senza precedenti – ha escluso per legge dal concorso a Procuratore Nazionale Antimafia Gian Carlo Caselli, "reo" di essere stato sempre un magistrato autonomo ed indipendente, ed in quanto tale di avere guidato la Procura di Palermo durante la stagione dei processi a tanti potenti ed uomini politici siciliani ed italiani per collusione con la mafia, nel più rigoroso rispetto del principio di eguaglianza. Controcorrente perché ha raccontato le vicende più "imbarazzanti" della storia recente dell'antimafia giudiziaria, come quella – ad esempio – che Lodato definisce "*l'operazione terra bruciata*" attorno ai magistrati reduci del pool di Caselli.

Insomma, un libro denso e stimolante, arricchito da alcune interessanti interviste – fra gli altri – ad Andrea Camilleri, Enzo Biagi e Gian Carlo Caselli, che merita ampiamente la lettura e che sarebbe bene tenere sempre a portata di mano, da consultare quando occorre, quando la memoria ha bisogno di un sostegno documentato. ▼

Antonio Ingroia, Pm a Palermo