

Ar2

Alice Guerra, Claudio Tagliapietra

Giudici con la valigia

Quanto costa il trasferimento dei magistrati alla giustizia italiana

Prefazione di
Andrea Ichino





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVI
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Sotto le mura, 54
00020 Canterano (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-255-0037-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2016

Work expands so as to fill the time available for its completion

C.N. PARKINSON, Parkinson's Law
(The Economist, 19 Novembre 1955)

Indice

- 9 *Ringraziamenti*
- 11 *Prefazione*
Andrea Ichino
- 15 *Introduzione*

Parte I **Trasferimenti e durate processuali**

- 21 **Capitolo I**
La nostra indagine sui trasferimenti
- 29 **Capitolo II**
Le ragioni del trasferimento dei magistrati
 - 2.1. Cenni sulla disciplina del trasferimento, 29 – 2.2. Le dimensioni e la geografia dei trasferimenti, 35 – 2.3. Perché i trasferimenti sono così frequenti, 42.
- 47 **Capitolo III**
Gli effetti del trasferimento dei magistrati sulle durate processuali
 - 3.1. I trasferimenti rallentano i tempi della giustizia?, 50 – 3.2. Possibili motivazioni alle conseguenze negative dei trasferimenti, 51 – 3.3. Come riempiono i magistrati la loro agenda?, 55 – 3.4. Una lezione generale? Il confronto con il Texas, 57.

Parte II
Approfondimento giuridico ed econometrico

- 63 **Capitolo IV**
La disciplina del trasferimento
- 4.1. Il trasferimento d'ufficio, 63 – 4.2. Tramutamento di funzioni e conferimento di uffici direttivi e semidirettivi, 64 – 4.3. Le applicazioni e le supplenze, 66 – 4.4. Durata minima e massima di permanenza nell'incarico, 69 – 4.5. Come viene determinato il numero dei magistrati in Italia, 70 – 4.6. Il calcolo del fabbisogno di magistrati presso una sede giudiziaria, 71 – 4.7. Altri "spostamenti": la coassegnazione e supplenza infradistrettuale, 74 – 4.8. I magistrati distrettuali, 75.
- 77 **Capitolo V**
I dati utilizzati per lo studio
- 5.1. Le fonti e il *database* finale, 77 – 5.2. Osservazioni sugli indici di *turnover* dei magistrati, 81 – 5.3. Osservazioni sugli indici di performance giudiziaria, 85.
- 87 **Capitolo VI**
Analisi econometrica
- 6.1. Modello econometrico, 88 – 6.2. L'effetto dei trasferimenti sulla durata media dei procedimenti, 90.
- 95 **Capitolo VII**
Gli effetti del trasferimento dei magistrati sul tasso di risoluzione dei processi
- 103 **Conclusioni**
- 113 **Bibliografia**

Ringraziamenti

Desideriamo ringraziare i Professori Decio Coviello, Andrea Ichino e Nicola Persico che hanno incoraggiato e sostenuto lo sviluppo di questo progetto di ricerca all'interno del *Progetto Themis* (www.progetto-themis.it).

Ringraziamo inoltre tutti coloro che hanno contribuito e ci hanno aiutato in modo diverso nella stesura e pubblicazione di questo volume: l'ingegner Paolo Umiliacchi di CNC S.r.l. e la Fondazione Giuseppe Pera insieme ai quali abbiamo dato vita al prototipo dell'agenda elettronica del magistrato A-Lex®; Marco Patarnello e Silvia Dini (Consiglio Superiore della Magistratura) per l'accesso ai dati sul trasferimento dei magistrati; Giuliano Lucentini (Presidente della Corte di Appello di Bologna) per i suoi consigli all'inizio del progetto; Francesco Scutellari (Presidente del Tribunale Ordinario di Bologna), i giudici del Tribunale Ordinario di Bologna per i loro aneddoti e commenti e i magistrati che hanno partecipato alle sperimentazioni.

Ringraziamo inoltre Emanuela Carbonara, Luigi Alberto Franzoni, Mark S. Hurwitz, Dominique Demougin, Silvia Giacomelli, Giuseppina Gianfreda, Tobias M. Hlobil, Mariusz Jerzy Golecki, Stefan Juranek, Barbara Luppi, Joerg Luther, Juan S. Mora-Sanguinetti, Francesco Parisi, Holger Spamann, Rok Spruk, Louis T. Visscher per il loro sostegno e i loro commenti che hanno contribuito in modo significativo al successo di questo progetto.

Prefazione

ANDREA ICHINO*

Nel mezzo di discussioni accese sui massimi sistemi per riformare la giustizia italiana, sarebbe utile soffermarsi anche su quei problemi tecnici urgenti le cui soluzioni avrebbero effetti positivi sensibili senza scatenare (almeno in un paese normale) contrapposizioni ideologiche “muro contro muro”. Uno di questi problemi è il ritardo nei tempi della giustizia generato dai trasferimenti dei magistrati tra gli uffici ed è il problema affrontato da Alice Guerra e Claudio Tagliapietra in questo libro che speriamo giunga sui tavoli del Ministro della Giustizia e dei consiglieri del CSM.

La durata dei processi che nella loro vita sono riassegnati a un giudice diverso da quello iniziale si allunga notevolmente rispetto alla durata di quelli che rimangono nelle mani di uno stesso magistrato, e questo libro lo dimostra in modo inequivocabile. Quale azienda potrebbe permettersi che il trasferimento di un dipendente comporti ritardi di questa entità nei tempi di completamento dei compiti a lui o lei affidati? L'effetto dei trasferimenti non ci sembra sia mai stato menzionato nell'acceso dibattito su cosa fare per ridurre l'abnorme durata dei processi in Italia, ed è un grande merito di Guerra e Tagliapietra fare emergere questo problema.

Eppure, una gestione migliore della mobilità dei giudici potrebbe arrivare a dimezzare i tempi della giustizia in modo molto più efficace e politicamente accettabile di altre proposte sul tappeto. Ogni giudice italiano ha diritto a chiedere un trasferimento ogni tre anni. È ragionevole ipotizzare che questo “gioco delle sedie” abbia effetti tanto più indesiderabili quanto maggiore è il numero di giudici trasferiti ogni anno, quanto maggiore è il tempo necessario al giudice subentrante per chiudere ogni singolo processo rispetto al tempo che avrebbe impiegato il giudice originario e quanto

* Professore ordinario presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna e presso la European University Institute – Fiesole.

maggiore è il carico pendente di ciascun magistrato trasferito. Per limitare i danni è quindi necessario agire su ciascuno di questi tre fronti.

Iniziando dall'ultimo, una riduzione del carico pendente a parità di carico di lavoro complessivo si otterrebbe con un modo diverso di lavorare dei singoli giudici. Lavorando in modo sequenziale, ossia tenendo "meno pentole contemporaneamente sul fuoco", la durata media di tutti i processi si ridurrebbe per ogni giudice e il carico pendente trasferito a un eventuale sostituto sarebbe inferiore a parità di altre condizioni. Andrebbe poi valutata sperimentalmente la possibilità di ridurre le nuove assegnazioni a un giudice di cui sia certo il trasferimento in una data futura, in modo che questi possa concentrarsi sullo smaltimento dell'arretrato. Andrebbe anche presa in considerazione la possibilità di ritardare il suo trasferimento fino all'esaurimento del suo carico pendente. Ma quand'anche il carico pendente di un magistrato trasferito fosse ridotto al minimo possibile bisogna capire perché la durata di un singolo processo aumenti quando il suo giudice originario passa ad altro ufficio.

Alcuni motivi di ritardo sono inevitabili in qualsiasi contesto organizzativo. Ma i "tempi morti" tra la partenza del giudice trasferito e l'arrivo del sostituto (i cosiddetti "ruoli congelati" a volte per più di un anno!) devono essere ridotti. Il problema deriva almeno in parte dal sistema concorsuale nazionale su cui è basato il reclutamento dei magistrati: un sistema che, oltre ad altri difetti, non assicura la possibilità di pianificare per tempo e con continuità la copertura dei posti divenuti vacanti per i pensionamenti. E questo ancor più negli anni recenti in cui la frequenza dei concorsi, per motivi a noi ignoti, è notevolmente diminuita. Ma oltre a questo, i "tempi morti" derivano anche dallo scarso coordinamento dei trasferimenti anche nei casi in cui nessun pensionamento entra in gioco.

Rimane infine il terzo ordine di problemi che riguarda il numero complessivo di trasferimenti. È evidente che le conseguenze negative dei trasferimenti si risolverebbero in un batter d'occhio se non si facessero trasferimenti. Tuttavia, se da un lato una mobilità eccessiva dei magistrati è inopportuna, altrettanto inopportuna è una immobilità completa. In base a quale criterio è stato scelto il termine dei tre anni per poter chiedere un trasferimento? Non sarebbe preferibile un termine più lungo?

Guerra e Tagliapietra indicano con chiarezza tre strade da percorrere: favorire il lavoro sequenziale dei singoli giudici e lo smaltimento dei carichi pendenti prima del trasferimento, ridurre i “tempi morti” tra partenze e arrivi e valutare l’opportunità di allungare il periodo minimo di permanenza in un ufficio. Con questi tre interventi il Csm potrebbe ottenere risultati significativi per una riduzione della durata dei processi e per un miglioramento dell’efficienza della giustizia.

19 novembre 2016