

Ar2



Vai al contenuto multimediale

Mario Barbuto

L'efficienza della giustizia passa da Strasburgo

Storia di un progetto organizzativo
di livello europeo





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 4551463

ISBN 978-88-255-0493-4

*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: settembre 2017

II Prefazione

15 Capitolo I

Diciotto mesi al Ministero della giustizia

1.1. L'esperienza ministeriale a Roma, 15 – 1.2. Una sorpresa poco gradevole, 18 – 1.3. Luglio 2014: la teoria delle strade *complanari*, 19 – 1.4. Conoscere per deliberare. Censimento speciale del settore civile nell'estate 2014, 23 – 1.5. La divulgazione del censimento, 26 – 1.6. (Segue): le reazioni della stampa, 27 – 1.7. Progetto Strasburgo-2 del 12 dicembre 2014, 28 – 1.8. (Segue): il contenuto del progetto, 29 – 1.9. (Segue): a proposito della *delivery unit* prevista dal progetto, 33 – 1.10. (Segue): gli eventi delle settimane successive, 35 – 1.11. I rapporti con il CSM, 38 – 1.12. Una data importante: 26 marzo 2015, indagine sulle performance dei tribunali, 41 – 1.12.1. *Litigiosità* [“mito” sub a)], 44 – 1.12.2. *Manca di risorse umane* [“mito” sub b)], 45 – 1.12.3. *Mix delle controversie contenziose e non contenziose* [“mito” sub c)], 45 – 1.12.4. *I migliori sono i piccoli Tribunali* [“mito” sub d)], 45 – 1.12.5. *Esiste una questione meridionale* [“mito” sub e)], 46 – 1.13. (Segue): le reazioni della stampa, 48 – 1.14. Conferenza stampa del 27 marzo 2015 con Renzi e Orlando, 49 – 1.15. Il censimento per il settore penale, 50 – 1.16. Il punto sulla situazione a fine marzo 2015, 55 – 1.17. Tre eventi successivi: a) delibera del CSM del giugno 2017 sulle buone prassi, 58 – 1.18. (Segue): b) aggiornamento del censimento civile nell'agosto 2015, 62 – 1.19. (Segue): c) il *progetto Strasburgo-2* aggiornato, 65 – 1.20. (Segue): d) il varo effettivo del progetto, 67 – 1.21. (Segue): e) sintesi del progetto, 69 – 1.22. L'attesa dei primi frutti, 73.

77 Capitolo II

Quindici anni di dirigenza degli Uffici piemontesi

2.1. Un episodio sintomatico del 2010, 77 – 2.2. I punti essenziali del *Programma Strasburgo*, 79 – 2.3. La discussione sulla esportabilità del metodo Torino, 82 – 2.4. Esportazione, importazione, estensione: un dibattito di memoria manzoniana, 83 – 2.5. La teoria della “scaglie di tartufo”, 85 – 2.6. Tribunale di Prato e Genova: due casi di esportazione–importazione, 87 – 2.7. Tribunale di Marsala: una esportazione “alle porte della

Libia”, 88 – 2.8. Programma Strasburgo, il valore semantico del *brand*, 90 – 2.9. Il principale risultato: il rispetto della Convenzione del 1950, della Corte di Strasburgo e della Costituzione, 92 – 2.10. I risultati numerici del metodo Torino, 95 – 2.11. La continuità del programma con la nuova presidenza del Tribunale, 97 – 2.12. I risultati numerici confermati da fonte ministeriale, 100 – 2.13. Considerazioni sui dati interni del Tribunale di Torino e sui dati ministeriali, 102 – 2.14. Opportunità di un diverso parametro per la durata delle cause contenziose, 104 – 2.15. Un terzo risultato positivo: irrisorietà degli indennizzi Pinto, 105 – 2.16. Conclusione sui risultati, 107 – 2.17. Torino, città geneticamente diversa? La polemica sui cd. numeri sabaudi, 109 – 2.18. Precisazione sui numeri di Torino, 110 – 2.19. (Segue): i numeri nazionali più rilevanti, 113 – 2.20. La domanda di giustizia e l’indice di litigiosità, 115 – 2.21. Conclusione: Torino è una città omogenea a gran parte delle città italiane, 118.

121 Capitolo III

Come nasce il Programma Strasburgo

3.1. Il caos normativo di fine millennio, 121 – 3.2. Un improvvido tentativo di *court management* imposto dalla legge, 123 – 3.3. L’arrivo dei GOA, Giudici onorari aggregati, 124 – 3.4. La *question italienne* e il paradosso della tempistica, 125 – 3.5. Un altro fattore di caos, 127 – 3.6. (Segue): i Tribunali travolti dalle opposizioni alle ordinanze–ingiunzioni, 127 – 3.7. L’embrione del programma Strasburgo nella prima sezione civile, 129 – 3.8. La nomina a Presidente del Tribunale, 133 – 3.9. Le obiezioni al varo del programma: *a*) la prima, di stampo politico, 134 – 3.10. (Segue): *b*) le altre, di tipo tecnico e pratico, 136 – 3.11. La questione GOT, Giudici onorari di tribunale, 139 – 3.12. I lavori preparatori della circolare, 141 – 3.13. La delibera del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati, 142 – 3.14. La formalizzazione della circolare. Le reazioni dei giudici e degli avvocati, 143 – 3.15. Un segnale allarmante captato nel luglio 2001 sul problema GOT, 146 – 3.16. La richiesta dei documenti da parte del Ministero della giustizia, 149 – 3.17. Il parere del Consiglio Giudiziario, l’iniziativa del Ministro della Giustizia, l’attesa della decisione del CSM, 150 – 3.18. La delibera del CSM del 19 febbraio 2004, 154 – 3.19. Il contesto normativo e para–normativo della delibera del CSM, 155 – 3.20. Il rimedio adottato dalla presidenza del Tribunale, 159 – 3.21. La reazione dei magistrati di Torino e dei magistrati delle *mailing–list*, 160 – 3.22. I successi conseguiti in epoca successiva, 162 – 3.23. Il *revirement* del CSM sui GOT nell’estate del 2008, 165 – 3.24. Conferma e rafforzamento del *revirement* nel 2012 e nel 2014, 167 – 3.25. (Segue): ancora un ampliamento nel dicembre 2016 e gennaio 2017, 169 – 3.26. Conclusioni sulla vicenda GOT, 171.

173 Capitolo IV

Gli attrezzi di lavoro del progetto organizzativo

4.1. La statistica giudiziaria anteriore al 2010, 173 – 4.2. Le riserve sulle rilevazioni: a) i flussi indistinti, 176 – 4.3. (Segue): b) assenza di informazione sul fattore-tempo, 178 – 4.4. (Segue): c) la terza riserva, 178 – 4.5. Anno 2010: rilevazioni statistiche in base al fattore-tempo (durata e anzianità dei procedimenti), 181 – 4.6. (Segue): il tentativo di valutare il peso specifico dei procedimenti, 184 – 4.7. Anno 2011: il consolidamento delle novità introdotte dalla DGStat, 185 – 4.8. Pendenza, arretrato, giacenza: il consolidamento della terminologia più corretta, 187 – 4.9. La nuova terminologia è stata utilizzata dal Ministero per la revisione delle piante organiche del 2016, 190 – 4.10. Gli effetti pratici della nuova terminologia nelle recenti rilevazioni, 192 – 4.11. L'importanza della comunicazione agli *stakeholder* e la *mission* dei funzionari statistici, 194 – 4.12. Il *decalogo* del programma Strasburgo, 195 – 4.12.1. *La premessa della prima edizione del decalogo del 2001*, 196 – 4.12.2. *Seconda edizione del 2006. Il programma diventa perpetuo*, 197 – 4.12.3. *Terza edizione del 2008*, 198 – 4.12.4. *Quarta edizione del 2011*, 198 – 4.12.5. *Quinta edizione del 2014*, 199 – 4.13. (Segue): le regole pratiche del *decalogo*, 200 – 4.14. I commenti della dottrina, 206 – 4.15. Il prospetto Pinto: informazioni sull'andamento degli indennizzi, 211 – 4.16. (Segue): progetto di allargamento al triangolo Torino-Genova-Milano, 213 – 4.17. (Segue:) primo passo per la collaborazione fra Torino e Genova, 214 – 4.18. Le deleghe, 218 – 4.19. Il programma taglia-arretrato previsto dall'art. 37 d.l. 98/2011, 219 – 4.20. L'art. 37 è un clone del programma Strasburgo di Torino?, 221 – 4.21. L'attivazione dell'art. 37 per l'anno 2012 nel distretto di Torino, 223 – 4.22. La cd. procedimentalizzazione del programma taglia-arretrato per gli anni successivi, 225 – 4.23. Il programma per l'anno 2013 e 2014, 227 – 4.24. Il virus annidato nell'art. 37, 230 – 4.25. La modifica dell'art. 37 (ancora in corso), 232 – 4.26. Quantificazione e ripartizione del premio: lo schema proposto dal Ministero, 234 – 4.27. Accoglimento delle nostre proposte. Nuovo testo dell'art. 37, 236 – 4.28. Confronto fra proposte del Ministero e testo approvato dalla Camera, 236 – 4.29. Conclusioni, 240.

243 Capitolo V

Managerialità, efficienza, carichi esigibili

5.1. Un dilettante in una Scuola di management, 243 – 5.2. La scoperta di alcune teorie elementari sull'organizzazione, 245 – 5.3. Il Presidente di Tribunale, una figura in evoluzione, 247 – 5.4. Il dirigente manager, 251 – 5.5. I nuovi impegni del presidente di tribunale, 253 – 5.6. La traduzione delle *belle teorie* in una strategia unica, 255 – 5.7. (Segue): quattro regole sulla trasparenza, 258 – 5.8. (Segue): l'incentivo., 258 – 5.9. L'interessamento dei magistrati per il *court management* ed il *case management*, 260 –

5.10. L'esperienza USA e l'*Institute for Court Management*, 263 – 5.11. Incontri di studio del CSM del 2009. L'atteggiamento dei capi degli uffici, 266 – 5.12. La figura del giudice tra protagonista del *management*, Sacerdote di Temi e modello Riches di Sciascia, 268 – 5.13. Un nuovo lessico per i magistrati dirigenti, 271 – 5.13.1. *Leadership*, 273 – 5.13.2. *Leader*, 274 – 5.13.3. *Performance*, 274 – 5.13.4. *Benchmarking*, 275 – 5.13.5. *Accountability*, 276 – 5.13.6. *Stakeholder*, 277 – 5.13.7. *Balanced scorecard*, 278 – 5.13.8. *Peer review*, 279 – 5.14. Il fervore intellettuale sull'efficienza della giustizia tra gli anni Sessanta e Settanta, 280 – 5.15. Italia peggio del Gabon e Guinea. L'inefficienza della giustizia civile negli anni 2000, 284 – 5.16. Il dibattito sulla parola "efficienza", 286 – 5.17. Efficienza, efficacia, effettività, 288 – 5.18. Il dibattito cambia direzione: efficientismo e deriva aziendalistica, 293 – 5.19. Perché tanta avversione alle teorie aziendalistiche?, 296 – 5.20. Il dibattito si concentra su un altro tema: i carichi esigibili, 299 – 5.21. (Segue): il referendum dell'Associazione Nazionale Magistrati, 301 – 5.22. Efficienza e rapidità a danno della qualità?, 303 – 5.23. Una ricerca universitaria su rapidità e qualità, 305 – 5.24. Una diversa analisi: la percentuale degli appelli civili, 309 – 5.25. Perché tanta avversione alle strategie mirate all'efficienza?, 311 – 5.26. I primi frutti di Strasburgo maturati nell'anno 2017, 313 – 5.27. Brevi considerazioni conclusive, 316.

319 Capitolo VI

Il progetto DRPP. Durata ragionevole del processo penale

6.1. Una domanda imbarazzante, una risposta imbarazzata, 319 – 6.2. Tre episodi del 2001, 2002 e 2003, 320 – 6.3. La prescrizione e la teoria degli accantonamenti di alcuni processi, 322 – 6.4. La motivazione ideologica dell'accantonamento, 325 – 6.5. La vigilanza sul fenomeno degli accantonamenti e i provvedimenti adottati, 327 – 6.6. Circolare della Procura di Torino del gennaio 2007: riappare l'accantonamento, 329 – 6.7. (Segue): le reazioni alla circolare della Procura, 332 – 6.8. (Segue): gli accantonamenti diventano postergazioni, 334 – 6.9. Il *revirement* del terzo Procuratore-capo, 335 – 6.10. La parola fine per gli accantonamenti, il chiarimento per le priorità, 337 – 6.11. La battaglia solitaria "in nome di Strasburgo", 339 – 6.12. Il progetto DRPP: nascita e *stand-by*, 341 – 6.13. Il primo resoconto in vista del varo del progetto DRPP, 343 – 6.14. L'informativa al Presidente della Corte per il discorso inaugurale del 2008, 345 – 6.15. DRPP: progetto con tre protagonisti, 347 – 6.16. (Segue): la tesi del progetto a due, 349 – 6.17. Le ragioni del mancato decollo del progetto DRPP, 350 – 6.18. Un *leitmotiv*: il Tribunale è incapace a fronteggiare il lavoro della Procura. La smentita con le cifre, 354.

359 Capitolo VII

Il traguardo Strasburgo in civile e in penale. Missione possibile

7.1. Processo civile e processo penale: la diversa struttura, 359 – 7.2. (Segue): il comune principio del contraddittorio, 361 – 7.3. La questione del Pubblico Ministero quale parte imparziale, 362 – 7.4. La posizione del PM nel processo penale, 364 – 7.5. Il processo quale *actus trium personarum*: triangolo equilatero o triangolo isoscele?, 365 – 7.6. L'ideologia dei magistrati, oggi, 368 – 7.7. I giudici civili, personaggi minori?, 372 – 7.8. Conclusioni, 373.

377 *Bibliografia*

Prefazione

La tentazione più forte per un neo-pensionato che nella vita lavorativa abbia ricoperto ruoli di responsabilità è di scrivere le memorie, illudendosi che possano incuriosire i potenziali lettori. Ho resistito per mesi. Infine ho ceduto perché avevo un alibi ragionevole.

L'alibi si è manifestato mentre raccoglievo relazioni, scritti, documenti, pubblicazioni che ho custodito per anni nei miei scaffali prima di trasferirli in cantina, anticamera dell'oblio e della loro distruzione. Erano la testimonianza del lavoro svolto per oltre tre lustri in posizioni di responsabilità.

Per anni mi sono battuto perché i dirigenti degli uffici giudiziari — presidenti di Tribunale e di Corte d'appello, Procuratori della Repubblica, presidenti di sezione, Procuratori aggiunti — recepissero i sacri principi manageriali dell'*accountability*. Li avevo sintetizzati in uno dei miei tanti interventi agli incontri di studio del Consiglio superiore della magistratura con questa breve motivazione:

In generale, l'*accountability* rimanda alla necessità che gli esecutori debbano rispondere a chi li ha nominati o reclutati. Per un sindaco, un presidente di regione o un consigliere regionale nessuno nega l'esigenza di *accountability* (rendicontazione) nei confronti della collettività e degli elettori, anche in presenza dell'usbergo dell'autonomia e indipendenza (il noto principio dell'"assenza di vincolo di mandato"). Per i magistrati-dirigenti, nominati dal CSM dopo aver vinto un concorso, nessuno può negare la medesima esigenza nei confronti sia della collettività e degli utenti, sia di chi li abbia nominati, anche in presenza dell'analogo usbergo, le famose *guarentigie* previste dalla Costituzione e dalle leggi di Stato.

Nel mio caso l'ultimo periodo di attività quale dirigente apicale del Ministero della giustizia, designato dal Presidente del Consiglio e dallo stesso Guardasigilli, rendeva l'adempimento della rendicontazione come un obbligo morale ancora più stringente.

A tale alibi si è aggiunto il morboso interesse per alcuni libri in cui mi sono imbattuto per giorni e giorni, quelli di Teresa Cremiti

e di Elena Ferrante ma soprattutto di Jorge Luis Borges (i saggi raccolti sotto il titolo “Il giardino dei sentieri che si biforcano” nel libro “Finzioni”) e di Claudio Magris (il saggio “Memoria senza ossessione” nel libro “La storia non è finita”).

Di quest’ultimo autore mi ha colpito l’evocazione dell’immagine del filosofo Ernst Bloch della memoria che guarda avanti portando con sé gli eventi del passato per ricondurli nella *patria* che si trova in un futuro ricco di speranze e di progetti. Ma soprattutto l’immagine cara a Magris della memoria collettiva che si autoalimenta e si arricchisce con il contributo della memoria individuale, creando un “mosaico” che evita attraverso la rievocazione degli eventi del passato la dispersione dei ricordi. È il meccanismo della “Storia” che serve a conservare la memoria, il bene più prezioso della nostra vita, apprezzata solo in età avanzata.

Avevo sempre in mente il vecchio insegnamento di un mio Maestro degli anni universitari romani, Salvatore Satta:

Se noi contempliamo il corso della nostra esistenza — il breve corso della nostra vita individuale, il lungo corso della vita dell’umanità — esso ci appare come un susseguirsi, un intrecciarsi, un accavallarsi di azioni, belle o brutte, buone o cattive, sane o diaboliche: la vita stessa non è altro che l’immenso fiume dell’azione umana, che sembra procedere e svolgersi senza una sosta. Ed ecco, a un dato punto, questo fiume si arresta; deve arrestarsi se non vuole diventare un torrente folle che tutto travolge e sommerge: l’azione si ripiega su se stessa e docilmente, rassegnatamente si sottopone al giudizio.

Ho capito che era il momento propizio della mia battuta d’arresto per ripiegarmi e flettermi sugli eventi del recente passato, per riflettere sugli oltre quindici anni di dirigenza degli uffici giudiziari e sottoporli al giudizio. Un riesame senza l’ossessione autoassolutoria o autopunitiva. Un ripiegamento docile per sottoporsi ad un giudizio rasserenante, un giudizio laico privo di premi e punizioni.

L’avventura di cimentarmi con i due temi che mi stanno a cuore — la fredda rendicontazione dell’esperienza che ha segnato la mia vita professionale ed il caldo piacere di riportare al presente gli eventi del recente passato — ha generato il frutto dolce-amaro di questo volume.

Coltivo l’illusione che possa in qualche modo far germogliare gemme fruttifere nel “giardino dei sentieri” in cui stiamo già vivendo,

nel nostro futuro. Sentieri che si biforcano in continuazione e che noi percorriamo, tutti, con apprensione; chi con ottimismo, chi con pessimismo, chi con il sano realismo della ragione. Ma tutti con onestà intellettuale, si spera.

Torino, luglio 2017

Diciotto mesi al Ministero della giustizia

SOMMARIO: 1.1. L'esperienza ministeriale a Roma, 15 – 1.2. Una sorpresa poco gradevole, 18 – 1.3. Luglio 2014: la teoria delle strade *complanari*, 19 – 1.4. Conoscere per deliberare. Censimento speciale del settore civile nell'estate 2014, 23 – 1.5. La divulgazione del censimento, 26 – 1.6. (Segue): le reazioni della stampa, 27 – 1.7. Progetto Strasburgo-2 del 12 dicembre 2014, 28 – 1.8. (Segue): il contenuto del progetto, 29 – 1.9. (Segue): a proposito della *delivery unit* prevista dal progetto, 33 – 1.10. (Segue): gli eventi delle settimane successive, 35 – 1.11. I rapporti con il CSM, 38 – 1.12. Una data importante: 26 marzo 2015, indagine sulle performance dei tribunali, 41 – 1.13. (Segue): le reazioni della stampa, 48 – 1.14. Conferenza stampa del 27 marzo 2015 con Renzi e Orlando, 49 – 1.15. Il censimento per il settore penale, 50 – 1.16. Il punto sulla situazione a fine marzo 2015, 55 – 1.17. Tre eventi successivi: *a*) delibera del CSM del giugno 2017 sulle buone prassi, 58 – 1.18. (Segue): *b*) aggiornamento del censimento civile nell'agosto 2015, 62 – 1.19. (Segue): *c*) il progetto Strasburgo-2 aggiornato, 65 – 1.20. (Segue): *d*) il varo effettivo del progetto, 67 – 1.21. (Segue): *e*) sintesi del progetto, 69 – 1.22. L'attesa dei primi frutti, 73.

1.1. L'esperienza ministeriale a Roma

Il 31 maggio 2014 compare su “La Stampa” di Torino un articolo con questo titolo: “Roma chiama Barbuto. L'uomo dei processi veloci. Il presidente della Corte d'appello va al ministero”¹.

Mi sia consentita una divagazione personale col ricordo di tre messaggi da parte di colleghi.

1. Ved. anche negli stessi giorni, “Il Sole-24 ore”: « Mario Barbuto nuovo capo dell'Organizzazione giudiziaria del ministero », “Italia-Oggi”: « In via Arenula arriva il giudice taglia-arretrato », “Repubblica”: « Barbuto va a Roma, la Corte d'appello perde la testa ».

« Non posso farti le congratulazioni nel momento in cui stai per sdraiarti sul letto di Procuste², ma ti auguro buona fortuna ». Era un collega della Corte.

« Ti abbiamo appena tolto la toga di dosso ». Messaggio di un Consigliere del CSM pochi minuti dopo la delibera del plenum sul mio collocamento fuori ruolo.

« Non pensare che andando a Roma, al Ministero, potrai fare il Presidente dei Presidenti delle Corti d'appello ». Sintesi del colloquio con un collega di Torino che in passato aveva avuto esperienze ministeriali.

Il contesto. Nel mese di maggio 2014 ero Presidente del Corte d'appello di Torino da quattro anni. L'incarico, scaduto qualche mese prima, era stato rinnovato dal CSM per altri quattro anni, in pratica fino al 10 gennaio 2018. Contavo di esercitare quelle funzioni, a cui tenevo molto, fino al 18 settembre 2017, giorno del mio pensionamento per vecchiaia, fissato allora a 75 anni. Per buona parte del mese ero stato impegnato nel lavoro d'ufficio tutti i giorni fino a notte fonda perché a fine maggio scadeva il termine per la trasmissione al CSM di alcune relazioni importanti, tra cui il "Progetto organizzativo e tabellare per il triennio 2014-2016".

Nell'ultima settimana di maggio ricevo una serie di telefonate dall'Ufficio di Gabinetto del Ministro della giustizia e dallo stesso Ministro Orlando che mi propongono l'incarico di capo del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria. Pur gratificato dalla proposta, riesco a resistere alla sollecitazione per alcuni giorni volendo consultare i miei familiari. La mia decisione si orienta per il no e la comunico con cortesia e gratitudine.

Mi giunge a sorpresa una telefonata del Presidente Renzi che in tono amichevole da finto-burbero mi chiede: « Presidente, ma perché non vuole venire a Roma ad aiutarci? Io so quello che lei ha fatto a Torino. Voglio che lo faccia anche per il Paese ». Segue un franco dialogo con la promessa di risentirci. Nella telefonata successiva, dopo avere consultato mia moglie e i miei figli, comunico l'accettazione. Perché?

2. Il *letto di Procuste* indica il disagio dell'essere obbligati, in una certa situazione, a mantenersi entro limiti molto ristretti, ad avere poca libertà di movimento e poco spazio di manovra ovvero a soffrire per essere obbligati alla costrizione o all'inazione. L'espressione deriva dal soprannome di un leggendario brigante greco dell'antichità che assaltava i viandanti e li stendeva su un letto di ferro, amputandoli se sporgenti da esso o stirandoli a forza se fossero troppo corti.

Avevo quasi 72 anni, argomento affrontato scherzosamente nella telefonata con Renzi al quale avevo ricordato la sua politica di rottamazione della vecchia guardia del Paese. Confidavo di restare in servizio fino a 75 anni. Avevo già verificato i primi frutti della estensione del mio *programma Strasburgo* in tutti i Tribunali del Piemonte e della Valle d'Aosta. Quel programma mi appassionava (qualcuno parlava di paranoia), ne ero fiero e volevo aspettare che maturassero dappertutto. Con quei presupposti la tentazione della sfida che mirava ad estendere quel programma sul piano nazionale era forte, visto che il Presidente Renzi e il Ministro Orlando mi avevano detto di avere in mente proprio quel progetto che conoscevano bene. Non potevo sottrarmi.

L'atmosfera politica era favorevole. Era il cosiddetto periodo *Renzi-uno* impregnato di voglia di fare, di ottimismo e di consenso quasi generalizzato. Avevo davanti a me un orizzonte temporale di almeno tre anni e mezzo (e anche oltre) perché il mio incarico era legato alla durata del Governo. Vi era tempo più che sufficiente per realizzare il progetto condiviso dal nuovo Esecutivo, in carica da pochi mesi.

La prospettiva del *letto di Procuste* del primo messaggio di auguri rientrava nell'oggetto della sfida, l'amarezza del "fuori ruolo" del secondo era un sacrificio solo psicologico, facile da superare. Sottovolutai, lo ammetto, il vero significato del terzo messaggio, connesso al primo, che si rivelò una profezia.

Ai primi di giugno misi in moto il meccanismo per l'accettazione dell'incarico inviando la domanda per il collocamento fuori ruolo al CSM, che deliberò subito.

Il 20 giugno il Consiglio dei Ministri deliberò la nomina. Il 25 giugno 2014 il Capo dello Stato Giorgio Napolitano firmò il d.P.R. di nomina. Il 30 giugno partii per Roma insieme a mia moglie che aveva il compito di "cercare casa" per almeno tre anni (e la trovò subito). Il 1° luglio mi presentai al Ministro Orlando che firmò l'immissione in possesso. Ho indicato le date perché in quei giorni si verificò un evento che costituì una sorpresa poco gradevole. Ne presi atto con rassegnazione, senza perdere entusiasmo.

1.2. Una sorpresa poco gradevole

Con decreto legge n. 90 del 2014³, in vigore dal 25 giugno 2014 (lo stesso giorno del d.P.R. con la mia nomina), l'età pensionabile di tutti i magistrati fu riportata a 70 anni mediante la revoca del cd. trattenimento in servizio fino a 75 anni di cui ero beneficiario come centinaia di altri magistrati, con una proroga temporanea per un anno e mezzo, cioè fino al 31 dicembre 2015.

In pratica il nuovo incarico, da me programmato per oltre tre anni, scadeva *ex lege* il 31 dicembre 2015, dopo diciotto mesi. Ero preoccupato solo per il contratto di locazione che avevo stipulato per tre anni. Al Ministero vi era la convinzione che da pensionato avrei potuto restare al Ministero con l'incarico di consulente–collaboratore per esercitare, di fatto, le medesime funzioni di capo Dipartimento, come era prassi in tutti i Ministeri per situazioni analoghe.

Altra sorpresa. Nell'agosto 2015 vi fu un altro intervento normativo che modificò la disciplina delle collaborazioni del personale in quiescenza delineata in una legge del 2012. Esaminaii con attenzione l'intarsio delle nuove norme con le vecchie e scoprii che per me si applicava la nuova normativa e non quella più largheggiante prevista dalla legge del 2012. In pratica ero soggetto alla nuova legge che prevedeva il divieto di consulenze–collaborazioni aventi ad oggetto la stessa attività dirigenziale precedente, con la sola possibilità di una generica “collaborazione” a titolo gratuito per compiti circoscritti, della durata di un anno, non prorogabile né rinnovabile⁴. Ricordo che spiegai il nuovo meccanismo delle due leggi ad un parlamentare vicino a Renzi. Commentò sconsolato: « Allora, ci siamo dati la zappa sui piedi? ». Il 31 dicembre 2015 è scattato il pensionamento per legge.

3. Cfr. d.l. 24 giugno 2014, n. 90 — Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114. L'art. 1, dal titolo “Disposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni”, al comma 3 dispone: « Al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, i trattenimenti in servizio, pur se ancora non disposti, per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che alla data di entrata in vigore del presente decreto ne abbiano i requisiti ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni, sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore ».

4. Si tratta di un complicato intarsio tra legge 7 agosto 2015 n. 124 (art. 17, c. 3), d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 (art. 6, c. 1 e 2) e d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (art. 5, c.9).

Il Ministro Orlando mi conferì un incarico di collaborazione avente come oggetto di « effettuare un’analisi di impatto delle riforme organizzative e normative sui tempi dei procedimenti giudiziari ». Era a titolo gratuito e per dodici mesi non prorogabili né rinnovabili. Accettai, ma il 21 aprile 2016 comunicai la mia rinuncia per sopravvenuti impedimenti familiari e personali.

Finiva così la mia avventura romana, con l’amarezza di non potere cogliere alcuni frutti dei miei diciotto mesi di lavoro che cominciavano gradualmente a maturare.

1.3. Luglio 2014: la teoria delle strade *complanari*

Il giorno prima del mio insediamento a Roma era comparso nella *home page* del sito del Ministero della giustizia (giustizia.it) un grafico accattivante dal titolo “Riforma della giustizia 2014”. Lo riporto, perché rappresenta il punto di partenza della mia esperienza ministeriale.

La torta a spicchi, come la chiamavamo al Ministero, era accompagnata da un comunicato ripreso da tutta la stampa nazionale: « Il 30 Giugno 2014, al termine del Consiglio dei ministri, il Presidente del



Figura 1.1. I dodici punti della Riforma della Giustizia

consiglio Matteo Renzi e il ministro della Giustizia Andrea Orlando hanno presentato in conferenza stampa i 12 punti da cui partire per la Riforma del sistema giudiziario italiano ».

I primi tre spicchi della “torta” disegnata corrispondono ai seguenti obiettivi (visibili se si clicca sul numero 1, 2 o 3):

- a) « Civile–Tempi — La durata massima dei procedimenti di primo grado dovrà essere di un anno »;
- b) « Civile–Arretrato — Dimezzamento dell’arretrato civile, oggi attestato a 5,2 milioni di procedimenti »;
- c) « Civile– Imprese e Famiglia — Corsia preferenziale processuale per imprese e famiglie ».

Non posso rivendicare meriti su quel programma, che era già stato delineato da altri.

All’epoca sentivo, però, la responsabilità della sua attuazione nell’ambito delle mie competenze ministeriali e delle esperienze maturate in Piemonte negli ultimi 15 anni. Avevo a disposizione solo 18 mesi e dovevo tenere conto di quanto risultava già impostato dal Governo con lo strumento delle iniziative legislative, in atto o *in itinere*.

A) Dal mese di maggio 2014 risultava già insediata la Commissione Berruti incaricata di predisporre proposte di riforma del processo civile. Ho partecipato ad alcune delle sedute conclusive di quella Commissione fino al momento della redazione da parte del collega Berruti del « Documento di sintesi », esaminato ed approvato dal Consiglio dei Ministri del 29 agosto 2014. Quel documento risulta richiamato in apertura del disegno di legge governativo n. 2953 dal titolo « Delega al Governo recante disposizioni per l’efficienza del processo civile »⁵, presentato alla Camera nel marzo 2015 dal Ministro Orlando di concerto con il Ministro Padoan.

5. Questo l’incipit della relazione: « Il presente disegno di legge è stato elaborato e redatto ad opera della Commissione presieduta dal dottor Giuseppe Berruti, presidente di sezione della Corte di cassazione, costituita con decreto del Ministro della giustizia 27 maggio 2014, con il mandato di predisporre proposte di interventi in materia di processo civile. Per tale ragione, la presente relazione illustrativa riprende i contenuti del “Documento di sintesi sulle fattispecie oggetto di criticità e sulle prioritarie proposte di intervento in materia di processo civile”, presentato dalla predetta Commissione di studio ».