

Proposta B – NON CONFERMA NELLE FUNZIONI DIRETTIVE (votante il consigliere Cosentino). Relatore: cons. COSENTINO

Fasc. n. 39/QD/2021

La Commissione,

- visti gli artt. 45 e 46 del D. L.gs. n. 160/06 e rilevato che in data 26.9.21 il dott. Cesare de Sapia ha maturato il periodo quadriennale di permanenza nelle funzioni di Presidente del Tribunale di Bergamo, che gli sono state conferire con delibera del 26.7.17 e che ha assunto in data 26.9.17;

- rilevato che il Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello di Brescia, nella seduta del 10.11.21, ha espresso all'unanimità parere contrario alla conferma, anche sulla base di alcuni rilievi mossi nell'ambito del rapporto informativo del Presidente della Corte d'appello di Brescia del 9.9.21.

- rilevato che in data 5.9.23 la V Commissione ha effettuato l'audizione del dott. de Sapia ai sensi dell'art. 88 TU;

OSSERVA

1. La normativa di riferimento

Il procedimento di conferma altro non è che la verifica, in funzione della rinnovazione quadriennale dell'incarico, della sussistenza/persistenza di tutti i requisiti di merito e attitudinali individuati in un'ottica predittiva in sede di conferimento dell'incarico. Invero, gli artt. 45 e 46 del d.lgs. n. 160/06, nell'introdurre e disciplinare la temporaneità delle funzioni direttive e semidirettive, dispongono che le corrispondenti funzioni sono conferite per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, per un'ulteriore sola volta, per un eguale periodo, a seguito di valutazione – da parte del Consiglio Superiore della Magistratura – dell'attività svolta.

Nella parte IV del Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, il Consiglio Superiore della Magistratura ha dettato la disciplina di dettaglio in relazione alla procedura da seguire ed alle fonti di conoscenza da utilizzare ai fini della valutazione, il cui oggetto è principalmente l'idoneità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'ufficio e dei settori di questo affidati al magistrato, da vagliare *“alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati”*; nonché l'attività giudiziaria in concreto espletata dal magistrato, nella diversa misura in cui essa rilevi in relazione alla natura dell'incarico svolto di direzione o di collaborazione, alla funzione direttiva e alle dimensioni dell'ufficio. (art. 71). Con riferimento all'oggetto della valutazione, l'art. 72 del TU, precisa che la capacità organizzativa *“deve essere verificata con*

riferimento ai risultati conseguiti nella gestione dell'ufficio e nel coordinamento dei magistrati e alla capacità di efficace risoluzione dei problemi dell'ufficio, tenuto conto della relativa dimensione e delle risorse umane e finanziarie disponibili". Inoltre, si precisa che "La verifica deve altresì riguardare la competenza tecnica, l'autorevolezza culturale e l'indipendenza da impropri condizionamenti, espresse nell'esercizio delle funzioni direttive o semidirettive".

Con delibera del 16.6.21 tali disposizioni sono state oggetto di modifica per i procedimenti di conferma dei magistrati che maturano il quadriennio dall'1.10.21, con la conseguenza che per la presente conferma trovano applicazione le precedenti disposizioni.

Infine, la conferma prevede necessariamente la verifica della persistenza dei requisiti della funzione indicati nell'art. 1 TU, che stabilisce che *"L'indipendenza, l'imparzialità e l'equilibrio, come definiti nel Capo III della circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007 e successive modifiche, costituiscono imprescindibili condizioni per un corretto esercizio delle funzioni giurisdizionali e sono esplicitamente valutate ai fini del conferimento e della conferma degli incarichi direttivi e semidirettivi. Ai fini della valutazione dell'indipendenza e dell'imparzialità si fa riferimento alle disposizioni dell'ordinamento giudiziario, ivi comprese le previsioni di cui all'art. 3 D.lgs. n. 109/06"*.

Quanto alle fonti di conoscenza, a mente dell'art. 87 T.U., il Consiglio valuta, innanzitutto, il parere espresso dal Consiglio Giudiziario (o dal Consiglio Direttivo della Corte di cassazione), unitamente a tutti gli atti richiamati e gli altri elementi esistenti presso lo stesso Consiglio Superiore (programmi organizzativi e tabellari, sentenze disciplinari e procedimenti pendenti, procedure pendenti o definite presso la Prima Commissione, attività di formazione). Sono, altresì, oggetto di valutazione gli esiti delle ispezioni ministeriali realizzate nel quadriennio presso l'Ufficio del magistrato da confermare e i successivi adeguamenti alle eventuali relative prescrizioni e raccomandazioni, nonché gli eventuali incarichi extragiudiziari da questi espletati.

Pertanto, in sede di conferma devono essere valutati – oltre ai requisiti dell'equilibrio, indipendenza e imparzialità – la capacità organizzativa e l'attività giudiziaria espletata dal magistrato.

Oggetto della presente valutazione è la conferma del dott. Cesare de Sapia che, durante il quadriennio 26.9.17 – 25.9.21, ha svolto le funzioni di Presidente del Tribunale di Bergamo. In tale veste, il suo percorso – che non manifesta criticità sul piano dei requisiti e dell'esercizio dell'attività giudiziaria – espone diverse criticità in relazione al fondamentale parametro della capacità organizzativa, come declinata dai richiamati artt. 71 e 72 TU.

Tali norme, come visto, attribuiscono estrema rilevanza ai risultati conseguiti con riguardo a) alla capacità organizzativa; b) alla capacità di programmazione; c) alla capacità di gestione dell'ufficio ovvero dei singoli settori.

Sotto il profilo dei **risultati conseguiti** sovengono, in senso contrario alla conferma del dott. de Sapia, il parere contrario, all'unanimità del Consiglio giudiziario, anche fondato sul rapporto, parimenti negativo, del Presidente della Corte d'appello di Brescia, e la relazione ispettiva che ha riguardato il periodo 1.7.16 – 30.6.21, in parte sovrapponibile al quadriennio in valutazione.

Sul piano della **capacità organizzativa** elementi significativamente critici emergono dalle tabelle per il triennio 2020/2022 (adottate dal dott. de Sapia), che costituiscono il principale documento organizzativo da analizzare con riferimento al predetto parametro.

In relazione alla **capacità di programmazione** si rilevano dati problematici dai programmi di gestione elaborati dal magistrato, che rappresentano, per definizione, il più importante strumento programmatico di cui dispone il Dirigente.

Anche in ordine alla **capacità di gestione** dell'ufficio o dei singoli settori si registrano elementi tutt'altro che positivi analizzando alcune variazioni tabellari, che sono il mezzo attraverso il quale il Dirigente gestisce l'ufficio e le sue articolazioni.

A seguire, vengono illustrati, nell'ordine, tutti i profili critici appena menzionati.

2. Fonti di conoscenza: gravi criticità in relazione alla capacità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'ufficio

2.1 Il parere del C.G. del 10.11.2021 (negativo all'unanimità)

Il Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello di Brescia, all'unanimità, licenziava parere non favorevole alla conferma del Presidente de Sapia nelle funzioni direttive sulla scorta, precipuamente, di due criticità rilevate nella gestione dei flussi di lavoro.

La prima problematicità era emersa nel contesto della Sezione dibattimento penale, ove la prima udienza era fissata ad anni di distanza (fino a due anni), con conseguenti incremento delle ipotesi di prescrizione.

La seconda criticità riguardava invece la Prima Sezione civile – peraltro presieduta dal dott. de Sapia –, ove nel 2017 si registravano ritardi nelle fissazioni delle prime udienze per le separazioni e i divorzi.

Il Consiglio giudiziario rilevava che, benché tali ritardi non fossero imputabili al Presidente de Sapia (in quanto pre-esistenti rispetto al suo insediamento nel 2017), tuttavia egli non aveva adottato idonee misure organizzative per contenerli.

Per completezza di esposizione, va altresì dato conto che, oltre alle menzionate criticità, il parere non mancava di evidenziare taluni aspetti positivi della gestione del dott. de Sapia. In particolare, apprezzava l'attività giudiziaria "*senz'altro congrua*" svolta dal Dirigente, nonché l'attività di dirigenza amministrativa e lo sforzo profuso nel reperimento delle risorse.

L'organo di autogoverno locale giudicava, tuttavia, dirimenti le negatività riscontrate nella gestione dei flussi, ritenendole non controbilanciate dai risultati positivi sopraelencati trattandosi, questi ultimi, di "*aspetti secondari*".

Nel giudizio conclusivo formulato dal Consiglio giudiziario nel parere negativo del 10.11.21, si legge come: "*avuto riguardo a quanto illustrato nel rapporto informativo, agli ulteriori elementi acquisiti, a quanto emerso a seguito dell'audizione, e considerati i risultati conseguiti e quelli programmati, il dott. De Sapia non abbia dimostrato nel corso del quadriennio un'adeguata capacità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'ufficio, dovendo pertanto formularsi parere non favorevole alla sua conferma per il successivo quadriennio nelle funzioni di Presidente del Tribunale di Bergamo.*"

Come si è esposto nei paragrafi precedenti, diverse sono le criticità emerse nel corso della gestione quadriennale dell'Ufficio da parte del Presidente de Sapia, molte delle quali non hanno trovato soluzione, neppure in forma embrionale, nell'attività organizzativa svolta dal medesimo.

Del pari, non sono state indicate - neppure nel corso dell'audizione e delle memorie integrative all'Autorelazione - appropriate scelte organizzative in grado di far fronte alle ridette criticità.

Al riguardo deve farsi rinvio a quanto diffusamente osservato con riferimento alla drammatica situazione del dibattimento penale, con fissazione delle prime udienze a seguito di citazione diretta ai primi mesi del 2025 e alla altrettanto difficile situazione della Prima sezione civile (cfr. paragrafo B.1.A).

Ulteriori e gravi criticità sono poi emerse nella gestione dei tramutamenti interni, nella redazione dei progetti tabellari e nella predisposizione delle relative variazioni (cfr. paragrafi B.1.D e B.2): dall'esame dei provvedimenti riportati emerge la tendenza del dirigente a individuare soluzioni contingenti, senza procedere a un'adeguata programmazione a medio/lungo termine, al fine di far fronte alle problematiche emerse.

Tendenza del resto confermata dallo stesso dirigente nel corso della sua audizione, se si considera come neppure in detta sede siano stati offerti spunti di programmazione in ordine ai settori che hanno mostrato le più rilevanti difficoltà.

Del resto, il diffuso ricorso allo strumento della revoca dei provvedimenti presidenziali adottati, a seguito dell'interlocuzione con il Consiglio giudiziario (che segnalava che tali provvedimenti erano stati adottati in violazione di norme contenute nell'ordinamento giudiziario e nelle circolari che disciplinano la formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari - si veda in proposito quanto analiticamente illustrato sub paragrafo B.2), è evocativo di una non adeguata capacità di analisi delle situazioni da regolamentare e della conseguente non adeguata capacità di programmazione e di risoluzione dei problemi dell'ufficio, anche tenuto conto della dimensione medio-grande del Tribunale di Bergamo e delle risorse umane e finanziarie disponibili, coniugata alla frequente inosservanza delle norme procedurali e sostanziali che disciplinano i provvedimenti di modifica tabellare e più in generale i provvedimenti organizzativi.

Difficoltà organizzative si sono manifestate anche nella gestione della c.d. Fase 2 della pandemia da Covid 19 (cfr. paragrafo B.6).

E neppure esente da censure è andata la gestione dei rapporti con i magistrati dell'Ufficio (paragrafo B.3.2), essendo emerso come il rapporto di fiducia tra parte dei magistrati in servizio nel Tribunale di Bergamo e il Presidente sia attualmente incrinato, come riferito dal Presidente della Corte d'Appello nel suo rapporto informativo.

Le citate carenze in punto di adeguata capacità organizzativa e di programmazione non possono ritenersi bilanciate dai risultati, pur positivi, raggiunti dal Tribunale di Bergamo limitatamente al settore delle esecuzioni e dei fallimenti, poiché non constano provvedimenti organizzativi adottati dal dirigente nel quadriennio che abbiano consentito il raggiungimento di detti risultati.

Certamente deve operarsi una valutazione positiva in ordine all'attività giudiziaria svolta dal dirigente nel corso del quadriennio (paragrafo C), senz'altro congrua, che ha confermato le doti di laboriosità e diligenza dimostrate dal magistrato nel corso della carriera, come attestato nei precedenti pareri, tutti altamente positivi.

Pure positivamente va valutata l'attività di Dirigente amministrativo svolta dal dott. de Sapia per circa tre anni (paragrafo B.4), come pure positivamente va valutato lo sforzo profuso dal predetto nel reperimento delle risorse per lo svolgimento dell'attività giudiziaria (B.6).

Pur tuttavia, la valutazione positiva sull'attività svolta dal dirigente in ordine a tali aspetti (attività giudiziaria, dirigenza amministrativa, reperimento delle risorse) non consente di superare le criticità sopra illustrate, trattandosi di aspetti secondari che non hanno rilevanza ai fini dell'apprezzamento della capacità di gestione, di organizzazione e di programmazione del dirigente, che il Consiglio non reputa adeguata.

In conclusione, per le ragioni sopra indicate, il Consiglio giudiziario all'unanimità esprime parere non favorevole alla conferma del dott. Cesare de Sapia nelle funzioni di Presidente del Tribunale di Bergamo”.

2.2 La relazione ispettiva (periodo di riferimento 1.7.16 – 30.6.21)

L'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia effettuava verifica ispettiva presso gli Uffici giudiziari di Bergamo con riferimento al periodo 1.7.16 – 30.6.21. Gli esiti della verifica confluivano nella relazione ispettiva, già esaminata dal Consiglio giudiziario.

A fronte dei positivi risultati nel settore civile (“forte abbattimento delle pendenze”; avvio, “quantomeno per i ruoli centrali della giurisdizione civile, nel virtuoso percorso di riduzione delle pendenze”; “trend di smaltimento molto positivo” fatta eccezione per “il dato delle pendenze dei procedimenti non contenziosi” che “è usuale riscontrare negli uffici giudicanti di primo grado”) e di un giudizio finale positivo sull'andamento generale dell'ufficio, **numerose e significative sono le criticità riscontrate:**

- nel settore civile, area procedimenti non contenziosi, è emersa la giacenza di procedimenti pendenti da lunga data, in molti dei quali si sono registrate situazioni di gravi stasi pluriennali e, pertanto, previa interlocuzione con il Presidente del Tribunale, si è proceduto a inoltrare all'Ufficio specifica raccomandazione affinché siano adottati moduli organizzativi e strumenti di controllo della gestione delle tutele, curatele, amministrazioni di sostegno ed eredità giacenti, onde evitare anomale situazioni di “stasi” e di monitorarne e solleccitarne la definizione ove si riscontrino perduranti inattività;

- nel settore penale, la relazione ispettiva conclude nei seguenti termini “i dati riportati nei precedenti paragrafi attestano la complessiva insufficiente capacità di definizione dell'Ufficio rispetto agli affari sopravvenuti, molto più marcata per quanto riguarda l'Ufficio GIP/GUP rispetto a quella delle altre aree del settore penale. Si è, infatti, evidenziato l'incremento delle pendenze negli uffici con il maggior numero di affari, ossia il giudice monocratico (+5,85%), il Collegio (+54,89%) ed il GIP/GUP registro noti (+86,66%). Inoltre, vi è un sensibile aumento dei tempi medi di definizione e di giacenza media dei procedimenti” (pag. 145);

- si sono registrate situazioni di grave disfunzione in alcune aree organizzative (servizi amministrativi concernenti corpi di reato, mod. 41 e 42, FUG e spese di giustizia; servizi penali, gestione dei registri informatici e tempistica degli adempimenti esecutivi);

- nella gestione del servizio della trascrizione delle sentenze e dei verbali di conciliazione che statuiscono in materia di diritti immobiliari, si è verificata l'assenza di qualsiasi monitoraggio periodico teso a verificare il controllo dell'adempimento.

In conclusione, sono stati formulati **molteplici rilievi** che hanno riguardato i seguenti ambiti (pagg. 60-93 della seconda parte della relazione ispettiva):

- Servizi amministrativi: spese di giustizia, recupero crediti, depositi giudiziari;
- Servizi civili: 1) ruolo generale degli affari civili contenziosi; 2) affari civili non contenziosi tutele, curatele, amministrazioni di sostegno, successioni, negoziazione assistita in materia di separazioni e divorzi; 3) esecuzioni civili; 4) procedure concorsuali;
- Servizi penali: 1) ufficio GIP/GUP; 2) ufficio dibattimento; 3) riesame; 4) prevenzione; 5) Corte di assise.

3. Gli strumenti idonei a valutare la capacità organizzativa

3.1 Le tabelle del triennio 2020/22 (oggi 2020/23)

Una prima proposta tabellare per il triennio 2020/22 (oggi 2020/23) veniva depositata il 31.3.21. In merito a tale proposta venivano formulate numerose osservazioni dai magistrati dell'ufficio (in data 8.4.21 dal dott. Massetti della Quarta Sezione Civile; in data 9.4.21 dai giudici della Prima Sezione Penale; in data 9.4.21 dalla dott.ssa Russo della Quarta Sezione Civile; in data 27.5.22 da giudici della Prima Sezione civile).

Il Presidente de Sapia depositava controdeduzioni con note del 14.4.21 e 16.4.21.

Il Consiglio giudiziario – dopo avere chiesto il supporto della Commissione flussi per l'esame dei dati del settore civile – nella seduta del 30.6.21 (successiva a quelle tenute il 28.4.21, 19.5.21, 26.5.21, 9.6.21) invitava il Dirigente, ai sensi dell'art. 23 circ. tab., a modificare e/o integrare la originaria proposta tabellare, in relazione a plurimi profili di irregolarità.

In particolare, dopo avere (seduta del 28.4.21) invitato il Presidente a indicare in dettaglio l'assegnazione dei GOP all'Ufficio per il processo, nella seduta del 30.6.20, ha invitato il Presidente a modificare e/o integrare la originaria proposta in relazione a diversi profili:

“1) modificando il progetto tabellare laddove dispone la soppressione di un posto alla IV^a Sezione civile, per aumentare la pianta organica di una delle due sezioni I^a e II^a, per le quali i dati delle sopravvenienze e delle pendenze non giustificano l'aumento a scapito di altra sezione, maggiormente in sofferenza;

2) modificando inoltre il progetto tabellare in relazione ai seguenti profili:

a) prevedendo l'indicazione delle concrete attribuzioni del Presidente del Tribunale, ed in particolare la predeterminazione della quota degli affari di volontaria giurisdizione che egli intenda trattare, e quella che tratteranno i giudici, da indicare nominativamente (attualmente si dice solo che "il Presidente e i tre giudici meno anziani possano trattare "); la determinazione della quota di esonero dalle assegnazioni ordinarie di tali giudici, in ossequio all'art. 63, punto 2, della circolare; la quota degli ATP che egli intenda trattare (escludendo, per quest'ultima materia, la facoltà di delega, non prevista con riferimento alla attività giurisdizionale), con l'indicazione dei criteri per l'assegnazione della rimanente quota;

b) prevedendo la quota delle udienze presidenziali in materia di famiglia eventualmente delegata a magistrati diversi dal presidente di sezione, purché "tale quota lasci al presidente del tribunale, ovvero al presidente di sezione cui è attribuita la materia di famiglia, un'adeguata quota del carico, comprendente i procedimenti contenziosi in misura non inferiore ai procedimenti non contenziosi";

c) escludendo la facoltà per i presidenti della II^a e III^a Sezione civile di delegare la trattazione degli A.T.P., delega normativamente non prevista con riferimento alla attività giurisdizionale;

d) emendando la previsione delle modalità ed i tempi di trasmissione del fascicolo in caso di violazione delle regole che stabiliscono la competenza tabellare delle sezioni, e meglio precisando la competenza dei GOP della IV^a sezione civile, l'attribuzione della competenza esclusiva del giudice anziano in materia di A.T.P. e la riduzione del numero dei GOP della IV^a sezione civile, in risposta alle osservazioni del dott. Massetti, sulle quali il presidente non ha preso posizione;

e) prevedendo uno sgravio dalle competenze ordinarie del giudice anziano della IV^a sezione civile, per compensare la sua competenza esclusiva in materia di A.T.P.; in alternativa attribuire gli A.T.P. a tutti i giudici della sezione; valutare l'aumento dei gop assegnati alla IV^a sezione civile;

f) espungendo la possibilità di delegare ad altri le decisioni, di competenza presidenziale, in ordine alle istanze di astensione, e la possibilità per sé e per i presidenti di sezione di

delegare ad altri la assegnazione degli affari ai giudici della sezione e la redazione dei rapporti valutativi di questi ultimi;

g) prevedendo l'indicazione della quota del lavoro giurisdizionale della IV^a sezione di competenza del presidente di sezione, nonché della quota del lavoro giurisdizionale della sezione Lavoro di competenza del presidente di sezione; prevedendo la competenza a decidere sulle opposizioni ex art. 170 D.P.R. n. 115/2002) in capo a sé stesso, ovvero delegandola al presidente di una delle sezioni civili;

h) emendando il progetto tabellare in conformità alle osservazioni, da lui condivise, proposte dai giudici del dibattimento (relative alla necessità di riduzione a sei del numero delle udienze annuali di smistamento della dott.ssa Bianchi; alla determinazione del numero dei procedimenti da inserire in ciascuna delle udienze di smistamento monocratico della II^a sezione penale; alla indicazione dei criteri per la determinazione della competenza in ordine agli incidenti di esecuzione relativi ai processi di Corte di Assise; emendando le eventuali inesattezze nell'indicazione dei giorni in cui terranno udienza i collegi e i giudici monocratici del settore penale);

i) prevedendo la indicazione di criteri oggettivi e predeterminati per la assegnazione ai singoli collegi e ai singoli giudici monocratici dei singoli procedimenti ordinari provenienti da udienza preliminare, da citazione diretta e da opposizione a decreto penale, e degli eventuali procedimenti aggiuntivi (rispetto al numero ordinario dei procedimenti previsto per ciascuna udienza di smistamento) connotati da urgenza”.

In data 28.7.21 il Presidente de Sapia, pertanto, depositava una seconda proposta tabellare, nella quale teneva conto delle modifiche e integrazioni suggerite dal Consiglio giudiziario. Solo su questa seconda proposta il Consiglio giudiziario ha espresso unanime parere favorevole in data 8.9.21.

Il C.S.M. si pronunciava sulla seconda proposta (non sulla prima che, con tutta evidenza, senza l'intervento preliminare del Consiglio giudiziario non avrebbe trovato approvazione) e, nonostante gli aggiustamenti effettuati grazie ai suggerimenti del Consiglio giudiziario, la approvava solo parzialmente (con delibera del 13.7.22), rilevando criticità riguardanti: a) l'assegnazione affari presso la Sezione lavoro; b) i criteri di sostituzione dei giudici astenuti, ricusati, assenti o impediti; c) la nomina del Coordinatore dell'Ufficio per il processo per il contenzioso della Seconda Sezione civile.

3.2 I programmi di gestione

Anche solo guardando i programmi di gestione più recenti – oltre a quanto in dettaglio rilevato dal Consiglio giudiziario nel parere summenzionato – emerge che il dott. de Sapia non padroneggia lo strumento della determinazione del carico esigibile, che è il fulcro dei programmi di gestione (ossia il documento programmatico per eccellenza).

In particolare:

- la delibera consiliare di presa d'atto del **Programma di gestione per l'anno 2021** muove il seguente rilievo: *“Il carico esigibile si colloca sotto al 10° percentile con riguardo alla macromateria del contenzioso civile ordinario (prima e seconda sezione), e sotto al 25° per quanto concerne i definiti con sentenza, nelle macromaterie lavoro nonché previdenza e assistenza e per la sezione lavoro. Ciò appare dovuto alla erronea parametrizzazione del carico non al FTE per macromateria ma alla sommatoria del lavoro che per ciascuna macromateria viene richiesto al singolo magistrato”*;

- la delibera consiliare di presa d'atto del **Programma di gestione per l'anno 2022** muove un rilievo identico a quello dell'anno precedente (il che dimostra l'inerzia del Presidente de Sapia a fronte del precedente rilievo): *“Il carico esigibile non appare congruo, collocandosi, quanto alla prima sezione civile (con riguardo alla macromateria del contenzioso civile ordinario) nonché nelle macromaterie lavoro e previdenza e assistenza, sotto al 10° percentile calcolato dall'ufficio statistico del CSM a seguito dell'analisi dei programmi di gestione nazionali, e quanto alla seconda sezione civile e con riguardo alla macromateria del contenzioso civile ordinario, sotto al 25° percentile”*.

Nel 2022 viene mosso lo stesso rilievo del 2021: ciò è anche emblematico di trascuratezza e superficialità del Dirigente che, ove avesse preso atto della delibera consiliare relativa al programma di gestione dell'anno 2021, quantomeno non avrebbe commesso il medesimo errore l'anno successivo.

3.3 Le variazioni tabellari

Numerose criticità emergono, inoltre, con riferimento ai provvedimenti di variazione tabellare adottati dal Dirigente, spesso accompagnati da osservazioni dei magistrati dell'ufficio, cui è seguito, in molti casi, il parere negativo del Consiglio giudiziario (in due diverse composizioni) ovvero osservazioni e rilievi che inducevano il Presidente a modificare o addirittura revocare la variazione tabellare.

Come indicato nel rapporto informativo, condiviso dal Consiglio giudiziario, le vicende relative alle variazioni tabellari denotano *“la difficoltà di avere un disegno generale”*, la tendenza a *“inseguire la soluzione momentanea più facile oltre che la difficoltà ad instaurare*

in un ufficio ampio e complesso un rapporto di collaborazione e di condivisione da parte del dirigente dell'ufficio con i magistrati, o almeno con parte di essi. Anche se le osservazioni presentate dai singoli o da intere sezioni sono sintomo di vitalità e di democrazia, il numero e la reiterazione delle stesse è emblematico della situazione critica esistente e di problemi non risolti”.

Tale valutazione viene condivisa dal Consiglio giudiziario, soprattutto con riferimento alla gestione della situazione del dibattimento penale e della Sezione Prima civile, in cui è emersa la segnalata tendenza del Dirigente a individuare soluzioni contingenti, senza un'adeguata programmazione a medio/lungo termine.

Di seguito, l'indicazione delle pratiche in cui sono emerse le maggiori criticità:

- **Il decreto n. 44/17** tratta dell'assegnazione alla Sezione GIP/GUP della dott.ssa Garufi, magistrato trasferito da Catania e che non aveva svolto per almeno due anni le funzioni di giudice del dibattimento. A seguito delle osservazioni del Consiglio Giudiziario e di un invito alla rivalutazione, la nomina veniva revocata.
- **Con decreto n. 53/18** veniva nominata coordinatrice della Prima Sezione civile (presieduta dallo stesso Presidente de Sapia) la dott.ssa Maria Concetta Elda Caprino. Il Consiglio giudiziario osservava che occorreva verificare se nelle tabelle fosse prevista la figura di un coordinatore per la Prima Sezione civile e che, in ogni caso, ai sensi dell'art. 83 circ. tab., la presidenza e direzione della Sezione spettava al Presidente del Tribunale, impedendo la nomina di un coordinatore. Il Presidente, alla luce dell'interlocuzione avutasi, revocava la nomina.
- **Con decreti nn. 37/19 e 41/19**, emessi a distanza di una settimana l'uno dall'altro, il dott. **Ciro Iacomino** veniva assegnato a tempo pieno all'ufficio GIP. Venivano presentate diverse osservazioni cui seguivano le controdeduzioni del Presidente¹. Il Consiglio giudiziario esprimeva all'unanimità parere sfavorevole rilevando come l'assegnazione interna del dott. Iacomino non fosse stata preceduta da un apposito interpello, posto che

¹ Nelle osservazioni dei giudici della Prima Sezione penale di cui faceva parte il dott. Iacomino, veniva rappresentato che non era stato svolto interpello per un'assegnazione interna, ma per un'applicazione. Parallelamente venivano presentate osservazioni da parte del Presidente della Seconda Sezione civile (cui successivamente si associavano tutti i giudici della Sezione) che contestava altro decreto (n. 38/19), con questi collegato, relativo alla destinazione in supplenza alla Seconda Sezione penale della dott.ssa Elena Kildani, magistrato in entrata in seguito a trasferimento da altra sede. Tali osservazioni erano collegate al primo trasferimento in quanto rilevavano che, da un lato, le sezioni penali venivano spogliate di una unità per le superiori esigenze della Sezione GIP/GUP e, dall'altro, venivano considerate in situazione tanto emergenziale da richiedere il ricorso all'istituto della supplenza.

In sede di controdeduzioni, il Presidente del Tribunale, pur ammettendo l'imprecisione terminologica, rimarcava come l'interpello fosse stato comunque effettuato e ribadiva la situazione di sofferenza dell'Ufficio GIP/GUP, destinato a breve a perdere altre unità e di rimanere in 5 sugli 8 previsti dalle tabelle.

quello diramato dal Presidente del Tribunale riguardava un'applicazione di sei mesi, e quindi un istituto diverso. Non risultava, inoltre, documentata la prevalenza delle esigenze della Sezione GIP/GUP rispetto alla Prima Sezione penale. Il Consiglio non approvava i decreti (delibera 11.3.20). Con successivo decreto n. 59/2019 l'assegnazione veniva revocata, dal momento che il dott. Iacomino aveva preso possesso presso il Tribunale per i minorenni di Milano.

- **Il decreto n. 49/19**, inerente alla proroga della coassegnazione del giudice onorario Belgeri, non veniva approvata in quanto erano stati superati i limiti temporali della coassegnazione interna e gli atti venivano restituiti al Presidente del Tribunale per valutare se procedere ad una variazione tabellare o ricorrere ad altri istituti.
- **Con decreto n. 54/19** veniva disposta la proroga dell'assegnazione del dott. Iacomino, dal 9.12.19 e sino alla data del suo trasferimento al Tribunale per i minorenni di Milano (fatta salva la prosecuzione da parte dello stesso dei procedimenti penali dibattimentali già assegnatigli con istruttoria iniziata). Il Consiglio Giudiziario, che aveva già dato parere sfavorevole all'assegnazione, reiterava il parere negativo, facendo altresì presente che l'assegnazione interna poteva durare per massimo 90 giorni prorogabili per una sola volta, mentre la presente veniva ad essere un'assegnazione senza una chiara durata. Il Consiglio non approvava la proroga (delibera 29.4.20).
- **Con decreti nn. 48/20 e 60/20** il Presidente provvedeva all'assegnazione per quattro MOT. I decreti ricevevano le osservazioni di due magistrati dell'Ufficio. Il Consiglio Giudiziario esprimeva parere solo parzialmente favorevole. Il Consiglio ha approvato solo due delle quattro assegnazioni (delibera 3.11.21).
- **I decreti nn. 30/21, 36/21 e 37/21** hanno presentato gravi criticità per il loro impatto negativo sulla corretta applicazione del principio del giudice naturale precostituito per legge. Più in particolare: a) il decreto n. 30/2021 riguardava l'applicazione interna del dott. Palermo alla Seconda Sezione penale per la trattazione di un procedimento specifico (n. 4217/2017 RGNR); il decreto n. 36/2021 riguardava l'applicazione alla Seconda Sezione penale del dott. Palermo per singole udienze; il decreto n. 37/2021 riguardava l'applicazione alla Seconda Sezione penale dei dott.ri De Magistris e Palermo per singole udienze. Anche in questo caso pervenivano le osservazioni di un magistrato dell'ufficio. Il Consiglio giudiziario, all'unanimità, ha: a) preso atto del decreto n. 30, poiché pervenuto successivamente alla celebrazione del procedimento per cui vi era stata l'assegnazione del dott. Palermo; b) espresso parere sfavorevole ai due decreti nn. 36 e 37, rilevando quanto segue: *“la lettura non parcellizzata dei provvedimenti adottati dal Presidente del*

Tribunale per far fronte alla situazione determinatasi nel collegio B della Seconda sezione penale a seguito del risalente trasferimento della dott.ssa Chiavegatti, consente di ricostruire la vicenda nei termini di una sostanziale assegnazione di magistrati attuata senza alcuna previa procedura di interpello fra tutti i giudici del Tribunale, in difformità dalla normativa vigente; - la assegnazione realizzata con il provvedimento n. 37 determina di fatto un indebito aumento dell'organico della Sezione dal 27 settembre 2021, atteso che a fronte dell'approvazione delle nuove tabelle 2020-2022 e dell'entrata in servizio del MOT, la vacanza d'organico della Sezione medesima sarà di un solo posto (tutti i processi assegnati al Collegio prevedono, infatti, udienze da trattarsi successivamente alla presa di funzione della MOT); - la formazione di un collegio ad hoc per la celebrazione dei processi indicati nel decreto n. 37 è suscettibile di incidere sul principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge; non risulta chiaramente motivata l'individuazione della dott. ssa Anna Ponsoero quale Presidente del Collegio così formato, atteso che la magistrata è stata destinataria di due provvedimenti di esonero per ragioni di salute fino al termine dell'emergenza sanitaria da Covid 19 e che non risulta in alcun modo che le esigenze sottese a tali ultimi provvedimenti siano state superate". Con decreto n. 45/21 il Presidente de Sapia, preso atto della mancata approvazione dei decreti nn. 36 e 37, li ha revocati. Il Consiglio non approvava il decreto n. 30/21, dando atto dell'intervenuta revoca dei decreti nn. 36/21 e 37/21 (delibera 15.12.21).

3.4 L'incapacità di analisi delle situazioni da regolamentare e l'incapacità di risoluzione dei problemi dell'ufficio

Significativa, sotto tale profilo, appare la gestione del ruolo penale già assegnato alla dott.ssa Chiavegatti, rimasto privo di assegnatario a far tempo dal dicembre 2020 (data del trasferimento della collega ad altro ufficio)².

In particolare, è emerso come nessun provvedimento di riassegnazione dei processi pendenti su tale ruolo sia stato tempestivamente assunto dal Presidente de Sapia (ovvero dal Presidente della Sezione penale su indicazione del Dirigente), venendo detto ruolo riassegnato soltanto nel mese di ottobre 2022 alla dott.ssa Mazza. La mancata adozione di provvedimenti di riassegnazione del ruolo ha comportato la necessaria assunzione, da parte del Presidente di Sezione, di numerosissimi decreti di riassegnazione di singoli processi, senza rispetto della

² Cfr. documenti nn. 17 e 18 pratica di vigilanza n. 4410/2021, di cui il Consiglio ha preso atto.

procedura tabellare e delle circolari, emergendo altresì l'omessa vigilanza, da parte del Dirigente, circa la riassegnazione del ruolo in parola, doverosa anche al fine di garantire il rispetto del principio del giudice naturale precostituito per legge.

4. Le giustificazioni fornite dal dott. de Sapia: la memoria del 7.8.23 e l'audizione del 5.9.23

Le gravi e reiterate criticità rilevate in punto di organizzazione non sono in alcun modo superate dalle argomentazioni esposte dal magistrato in valutazione nel corso dell'audizione e nell'ambito della memoria a sua firma in data 7.8.23.

Nella memoria il dott. de Sapia lamenta, in primo luogo, che, durante l'audizione del 20.10.21, il Presidente della Sezione GIP/GUP, che lo assisteva, non aveva avuto la possibilità di svolgere le argomentazioni relative alle criticità rilevate per il settore penale. In particolare, il Presidente di sezione avrebbe potuto chiarire che, quando si era parlato di citazioni dirette (oggetto di *screening*) in realtà ci si riferiva alle mere richieste di fissazione di udienza inoltrate dalla Procura (e lo *screening* in questione non era altro che una ricalendarizzazione). L'argomento non pare meritevole di accoglimento, sol che si consideri che il Presidente GIP partecipava all'audizione del dott. de Sapia come difensore, non come terzo chiamato a riferire sui fatti

Nel merito, in memoria e in sede di audizione osservava che:

- a) Il perdurare dei ritardi presso la Prima Sezione Civile – originariamente dovuta alla presenza di numerosi ruoli vacanti (per pensionamento, congedo o trasferimento ad altra sede) – era dipeso (non dall'inerzia del dott. de Sapia, bensì) dalla mancata approvazione, da parte del Consiglio giudiziario, di progetti e variazioni tabellari contenenti misure organizzative per ridurre i tempi di definizione dei procedimenti di separazione personale; in ogni caso, all'esito del provvedimento presidenziale di riequilibrio dei ruoli e dei tempi di fissazione delle udienze conseguente al rientro in servizio di un magistrato in congedo, le udienze presidenziali e di volontaria giurisdizione risultavano tutte fissate a data anteriore al 30.4.22, né si riscontravano ritardi nella fissazione delle udienze davanti al giudice della separazione nella Prima Sezione civile: *“Adesso siamo rapidissimi perché non essendoci più l'udienza presidenziale arrivano questi fascicoli, che sono praticamente pronti. Per esempio, nei casi in cui c'è un fascicolo congiunto di separazione, ma anche di divorzio, noi siamo in grado in otto mesi di ottenere le due pronunce”*, pag. 4 audizione). Il suddetto progetto tabellare rappresentava anche l'esigenza di aumentare l'organico

della Seconda Sezione civile per alleggerire il carico di lavoro dei singoli magistrati; proposta anch'essa respinta dal Consiglio giudiziario in ragione dei "*brillanti risultati*" conseguiti dalla Sezione;

- b) Con riferimento ai ritardi presso la Sezione del dibattimento penale nella trattazione dei procedimenti a citazione diretta a giudizio, il dott. de Sapia elencava una serie di variazioni tabellari volte ad aumentare l'organico della sezione, con conseguente riorganizzazione del settore del dibattimento (mediante suddivisione in due distinte sezioni, composte da sette magistrati ciascuna), nonché a diminuire il numero di udienze mensili; variazioni che avevano tutte raccolto parere favorevole del Consiglio giudiziario;
- c) Il fatto che alcuni magistrati dell'ufficio avessero presentato osservazioni ai provvedimenti tabellari non era sintomo di rapporti di fiducia incrinati o problematicità, ma corrispondeva alla fisiologia dei rapporti interni in un clima di "*democrazia e parità*";
- d) Quanto ai provvedimenti organizzativi adottati, il decreto di variazione tabellare n. 48/20, respinto dal Consiglio giudiziario sulla scorta del parere della Commissione flussi, era stato invece confermato dal C.S.M. ("*censurandolo solo nella parte relativa alla assegnazione dei posti di risulta (Delibera CSM del 3/11/2021)*"). Inoltre, il Consiglio giudiziario e il Consiglio Superiore avevano approvato numerosi decreti di variazione tabellare. Grazie all'adeguamento all'impostazione consigliata dal Consiglio giudiziario *ex art. 32 circ. tab.*, anche le tabelle per il triennio 2020/22 avevano ricevuto parere favorevole (all'unanimità). Infine, in relazione ai programmi di gestione per gli anni dal 2018 al 2022, il C.S.M. aveva rilevato la congruità degli obiettivi individuati dal dott. de Sapia.
- e) I ritardi nella adozione dei provvedimenti d'urgenza relativi alla gestione dell'emergenza pandemica non erano imputabili al dott. de Sapia, ma alla peculiare e critica situazione in cui versava la città di Bergamo sin dall'inizio della diffusione del virus.

Chiedeva, infine, che la Commissione – in caso di emersione di elementi che potessero portare alla formulazione di un giudizio negativo – procedesse all'audizione del magistrato in conferma, dei Presidenti di Sezione e Dirigente amministrativo del Tribunale di Bergamo nonché del Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Bergamo.

Gli argomenti del magistrato in conferma non forniscono giustificazioni convincenti riguardo alle numerose criticità rilevate.

A titolo esemplificativo, basti ricordare che, diversamente da quanto sostenuto dal dott. de Sapia:

- la proposta tabellare ha ricevuto un parere favorevole unanime dal Consiglio giudiziario soltanto all'esito di un articolato *iter* tabellare che ha visto la “bocciatura” della prima proposta tabellare e l’approvazione della seconda solo in ragione della puntuale indicazione, da parte dello stesso Consiglio giudiziario, delle correzioni, modifiche e integrazioni da apportare; ciò nonostante, peraltro, il C.S.M. ha approvato solo parzialmente la seconda proposta, muovendo tre rilievi, due dei quali di particolare rilevanza;
- quanto ai programmi di gestione degli anni 2021 e 2022, il dott. de Sapia sminuisce indebitamente la portata dei rilievi del Consiglio (in realtà emerge la scarsa padronanza della nozione di carico esigibile da parte dell’interessato, come già evidenziato nel precedente paragrafo 3.2).
- il sottodimensionamento del personale di magistratura e amministrativo, così come il turn over, sono dati che connotano diversi uffici del paese, in alcuni casi anche in modo più significativo rispetto al Tribunale di Bergamo; ed anzi, nella stessa relazione ispettiva, si legge che gli organici dell’ufficio, rispetto al periodo oggetto della precedente ispezione, sono aumentati di otto unità per quanto riguarda i magistrati (+16,7%) e di tredici unità per quanto riguarda il personale amministrativo (+9,8%), sicché nel periodo di esercizio delle funzioni direttive il dott. de Sapia si è confrontato con una situazione complessiva decisamente migliore di quella del suo predecessore;
- la fissazione delle udienze presidenziali entro il 31.3.22 e, poi, entro il 30.4.22 non è dato dirimente, ben potendo derivare dal ridotto flusso di affari, che, peraltro, sono distribuiti tra tutti i magistrati della Prima Sezione civile (come si evince dalla tabella dell’ufficio);
- circa la relazione ispettiva, se è vero che essa conclude per un giudizio finale positivo, non può negarsi – per quanto di interesse in questa sede – che la stessa individua numerose disfunzioni, sopra esposte in dettaglio (cfr. paragrafo 2.2), inerenti al settore civile, al settore penale, ad alcune aree organizzative (servizi amministrativi concernenti corpi di reato, mod. 41 e 42, FUG e spese di giustizia; servizi penali, gestione dei registri informatici e tempistica degli adempimenti esecutivi) e alla gestione del servizio della trascrizione delle sentenze e dei verbali di conciliazione; non a caso, la medesima relazione muove molteplici rilievi (oltre 60 pagine) con riguardo ai servizi amministrativi, ai servizi civili e ai servizi penali;

- il dott. de Sapia indica numerose variazioni che hanno visto il parere favorevole del Consiglio giudiziario e trovata approvazione con delibera del C.S.M., ma ignora o sminuisce le circostanze relative: a) alle criticità dei programmi di gestione; b) al complicato *iter* della proposta tabellare 2020/22; c) alle plurime variazioni tabellari che hanno avuto il parere contrario del consiglio giudiziario ovvero non sono state approvate da questo Consiglio; d) alle variate osservazioni che hanno interessato non pochi decreti di variazione tabellare; e) alle revoche di provvedimenti già adottati all’esito dei pareri contrari del Consiglio giudiziario (così evitando ulteriori non approvazioni consiliari). Lo stesso dott. de Sapia, del resto, ammette di aver commesso un errore (*“Faccio mea culpa per quanto riguarda l’interpello; l’interpello che abbiamo fatto non era quello giusto”*, pag. 12 dell’audizione) disponendo la destinazione del dott. Iacomino all’Ufficio GIP/GUP mediante un interpello non per un’assegnazione interna, ma per un’applicazione (variazioni tabellari di cui ai decreti nn. 37 e 38 del 2019, che avevano ricevuto le osservazioni dei giudici della Prima Sezione penale e il parere sfavorevole del Consiglio giudiziario).

5. La valutazione finale del Consiglio

In sintesi, le fonti esaminate restituiscono l’oggettiva situazione di difficoltà in cui versava l’ufficio nel periodo di esercizio delle funzioni direttive da parte del dott. de Sapia, il quale non ha saputo adottare idonee misure organizzative di contrasto. Quanto rappresentato nei precedenti paragrafi evidenzia rilevanti problematicità in ordine ai risultati conseguiti in specifici settori nonché significative criticità in relazione a ognuno degli strumenti dai quali desumere la capacità organizzativa, di programmazione, di gestione dell’ufficio o di singoli settori (tabelle, programmi di gestione, variazioni tabellari). Il giudizio espresso dal Consiglio giudiziario mediante parere sfavorevole – all’unanimità – appare, pertanto, del tutto condivisibile.

Emergono, invero, nel complesso, insuperabili criticità in ambiti che costituiscono l’imprescindibile bagaglio di ogni buon Dirigente:

- conoscenza dello strumento del carico esigibile quale indice fondamentale per la redazione dei programmi di gestione;
- distribuzione delle risorse;
- assegnazione giudici, togati e onorari, alle sezioni e alle posizioni tabellari;
- assegnazione giudici onorari all’Ufficio per il processo;
- coassegnazione giudici onorari;
- assegnazione MOT alle sezioni;

- assegnazione affari secondo criteri oggettivi e predeterminati;
- composizione dei collegi secondo criteri oggettivi e predeterminati;
- sostituzione giudici astenuti, assenti, impediti, recusati sulla base di criteri oggettivi e predeterminati;
- assegnazioni, applicazioni e supplenze all'interno degli uffici;
- nomina del coordinatore di sezione;
- congelamento del ruolo di affari;
- deleghe ai magistrati di prerogative di esclusiva competenza presidenziale;
- attribuzioni del Presidente e dei Presidenti di sezione.

Ambiti, questi, che, per un verso, rappresentano il fulcro della materia tabellare e, per altro verso, in gran parte, incidono direttamente sul principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge. Tali criticità risultano ostative alla conferma del dott. de Sapia nelle funzioni direttive svolte, nonostante i pur apprezzabili risultati rilevati dal Consiglio giudiziario in merito a taluni, circoscritti aspetti (attività giudiziaria, dirigenza amministrativa, reperimento delle risorse).

Per tali motivi non può che giungersi ad una valutazione di non conferma del dott. de Sapia nelle funzioni direttive svolte.

Tutto ciò premesso,

delibera

la non conferma del dott. Cesare de Sapia nell'incarico di Presidente del Tribunale di Bergamo, con decorrenza dal 26.9.21, disponendo l'invio della delibera al Ministero della Giustizia per i provvedimenti di sua competenza.