

25-10 12:35

25-10 11:41

(2012)

Roma	25/10/2013
Protocollo	P 18585/2013



Consiglio Superiore della Magistratura

Nella risposta si prega di indicare
il numero di protocollo di riferimento
nonchè il medesimo oggetto contenuto
nella presente nota.



m_ds.LEG.29/10/2013.0007243.E

Al Sig. MINISTRO
della GIUSTIZIA
ROMA

Al sig. Capo dell'Ufficio Legislativo
del Ministero della Giustizia
ROMA

e, p.c. Al sig. SEGRETARIO GENERALE
della Presidenza della Repubblica
ROMA

OGGETTO: Pratica num. 72/PA/2013 - Nota pervenuta in data 23 settembre 2013 dal Ministro della giustizia che trasmette, per il parere, lo schema di decreto legislativo avente ad oggetto: "Disposizioni integrative correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui al decreto legislativo 7 settembre 2012 n. 155, concernente la nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, e al decreto legislativo 7 settembre 2012 n. 156, concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie dei giudici di pace, a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 settembre 2011, n. 148".

Comunico che il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 23 ottobre 2013, ha adottato la seguente delibera:

1. La nuova iniziativa legislativa delegata riguarda la materia della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ed è espressiva della delega conferita al Governo in merito con la legge 14 settembre 2011 n. 148

Come è noto, tale delega è stata esercitata con il D.Lgs.vo 7 settembre 2012, n. 155 con riguardo agli Uffici di Tribunale ed alle Procure della Repubblica, e con il D.Lgs.vo 7 settembre 2012 n. 156 con riferimento agli uffici del giudice di pace.

L'art. 1 comma 5 della legge 14 settembre 2011, n. 148 espressamente prevede che il Governo, nei due anni successivi alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi che costituiscono esercizio della delega, può adottare ulteriori disposizioni integrative e correttive di essi, naturalmente nel rispetto dei principi e criteri fissati nella legge di delegazione, e secondo la procedura in essa stabilita. Il procedimento legislativo delegato descritto al comma 4 dello stesso

Roma	25/10/2013
Protocollo	P18585/2013

L.C.

art. 1 prevede la acquisizione di un parere in ordine alle nuove disposizioni, obbligatorio ma non vincolante, da parte, oltre che del Parlamento, anche del Consiglio Superiore della Magistratura.

2. La legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 ha costituito l'atto iniziale dell'intervento normativo volto a rivedere e modificare le circoscrizioni degli uffici giudiziari, operando una significativa revisione della geografia giudiziaria.

In adempimento a quanto previsto nella legge delega il Governo ha poi provveduto, con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 7 settembre 2012 (pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale del 12 settembre 2012), a definire il contenuto della riforma, prevedendo la soppressione di ben 667 uffici del giudice di pace, di 220 sezioni distaccate di Tribunale e di 31 Tribunali, la creazione del nuovo Tribunale di Napoli Nord, la modifica territoriale dei circondari di alcuni Tribunali e delle corrispondenti Procure della Repubblica e, conseguentemente, determinando analoga modifica per gli Uffici di sorveglianza, per i distretti di Corte di Appello, per le Corti di Assise di primo e secondo grado interessate dalla riforma.

Tale procedimento legislativo di radicale riforma della consistenza e distribuzione degli uffici giudiziari del territorio è il frutto di una risalente elaborazione teorica cui ha attivamente partecipato l'Organo di governo autonomo della magistratura. Ciò a partire dal parere reso in data 8 maggio 1991 in ordine al disegno di legge n. 2478/S relativo alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, in cui si è rilevato che *"l'esigenza di rivedere la distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio costituisce un punto nodale di fondamentale importanza che condiziona quasi tutti i profili organizzativi funzionali dell'apparato di giustizia, così come condiziona la portata complessiva della risposta giudiziaria"*¹.

Particolarmente rilevante in materia è la *"Risoluzione concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie"*, adottata il 13 gennaio 2010, con cui il Consiglio, nell'esercizio dei poteri espressamente riconosciuti dall'art. 10, comma II, L. 195/1958, ha ritenuto *"prioritario ed indispensabile segnalare al Ministro della Giustizia la necessità, non più procrastinabile, di procedere alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie"*, osservando che *"la realizzazione di un efficiente sistema giudiziario impone infatti un'attenta riflessione sull'attuale distribuzione sul territorio nazionale degli uffici giudiziari e sulla adeguatezza della loro struttura dimensionale"*. La delibera si conclude dando atto che l'Organo di governo autonomo della magistratura *"nell'ottica di una leale collaborazione istituzionale, ritiene doveroso segnalare al Ministro della Giustizia l'assoluta ed imprescindibile necessità di attivare una proposta legislativa diretta a rivedere le circoscrizioni giudiziarie"*; ciò perché *"La revisione delle circoscrizioni giudiziarie costituisce, infatti, a parere del C.S.M. lo strumento indefettibile per realizzare un sistema moderno ed efficiente di amministrazione della giurisdizione, che sia in grado di fornire la dovuta risposta di merito alle istanze di giustizia, nel rispetto di tempi ragionevoli di durata del processo, nella consapevolezza che il ritardo nel giungere alla decisione si risolve in un diniego di giustizia"*.

Nel corso dell'articolato procedimento legislativo, conclusosi con l'entrata in vigore dei D.Lgs. vi 155/2012 e 156/2012, il Consiglio ha sempre offerto la piena collaborazione consultiva per l'elaborazione e l'applicazione dei criteri più ragionevoli e per il perseguimento delle più utili e ragionevoli modalità concrete di attuazione della riforma. Il Consiglio Superiore si è, inoltre, occupato delle ricadute organizzative di tale complessa modifica dell'architettura giudiziaria, avviando un confronto con il Ministero in sede di Comitato paritetico (istituito con delibera del 18

¹ Devono richiamarsi in materia la risoluzione in data 25 maggio 1994, recante *"Segnalazione al Ministro di Grazia e Giustizia della necessità di provvedere alla revisione delle circoscrizioni e in particolare alla soppressione di Corti d'Appello, Tribunali e Procure della Repubblica al fine di rendere immediatamente praticabili la riforma del processo civile ed il rilancio del processo penale"*; la delibera 15 luglio 1996, con cui è stata approvata la *Relazione al Parlamento sullo stato della Giustizia* che si è occupata del tema: il parere espresso il 19 gennaio 1998 sullo schema di decreto legislativo concernente *"Istituzione delle sezioni distaccate di tribunale e dei tribunali delle aree metropolitane"*; i pareri del 22 dicembre 1998 e del 14 ottobre 1999 sui disegni di legge delega sulla revisione dei circondari di Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo.

Roma	25/10/2013
Protocollo	P 18585/2013

LCI

maggio 2011) ed operando un primo intervento con la delibera, approvata in data 12 dicembre 2012 avente ad oggetto *"Prime misure organizzative riguardanti le sezioni distaccate in attuazione delle previsioni normative di cui al D.Lgs. n. 155/2012"* con l'obiettivo di promuovere, dal punto di vista dell'organizzazione interna degli uffici giudiziari, l'adozione di strumenti finalizzati a rendere rapida, funzionale ed efficace la transizione verso il nuovo ordinamento geografico, e dare alla riforma l'attuazione più sollecita ed effettiva. Nella stessa direzione si è mossa la risoluzione del 3 luglio 2013, recante *"Misure organizzative in attuazione delle previsioni normative di cui al D.Lgs. n. 155/2012."*

Nella presente sede non si faranno ulteriori riferimenti ai temi ed alle problematiche generali della materia già esaminati negli atti richiamati, cui si rinvia per ogni utile riferimento, ma saranno affrontate esclusivamente le questioni relative alle integrazioni e correzioni disposte con l'articolato dello schema di decreto legislativo in commento, secondo l'ordine di presentazione.

Nell'insieme, in via di premessa generale può dirsi che si tratta di interventi puntuali, di portata varia, tesi a correggere alcuni difetti di coordinamento ed ad inserire precisazioni necessarie, nonché a chiarire opportunamente alcuni snodi interpretativi suscettibili di creare perplessità e criticità organizzative nella ripartizione degli affari e delle competenze tra gli uffici a seguito della riforma, ed a promuovere ulteriori interventi organizzativi da parte dell'Organo di governo autonomo della magistratura che consentano di dare all'attuazione della riforma la massima funzionalità ed efficacia.

L'articolato è suddiviso in due capi, contenenti il primo le norme di modifica del decreto legislativo 155/2012 relativo alla nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli Uffici del pubblico ministero, ed il secondo le disposizioni integrative e correttive del D.Lgs.vo 156/2012 relativo agli Uffici del giudice di pace.

Gli artt. 1, 2 e 3 dello schema di decreto legislativo introducono alcune correzioni formali per adeguare alle ulteriori innovazioni sopravvenute nel percorso di attuazione della riforma, le tabelle di legge descrittive dell'attuale consistenza e collocazione degli uffici giudiziari, coordinando in merito le diverse fonti normative.

Così, l'art. 1 dispone la sostituzione della tabella A allegata al D.Lgs.vo 155/12 che individua gli uffici di Tribunale e le Procure della Repubblica soppressi.

Tale sostituzione è stata resa necessaria dalla sentenza n. 237 del 2013 della Corte Costituzionale che ha dichiarato la illegittimità costituzionale della soppressione del Tribunale e della procura della Repubblica di Urbino. La nuova tabella, quindi non contempla più gli uffici di Urbino tra quelli oggetto di abolizione.

La stessa norma ai commi 2 e 3 provvede alla determinazione della sede del Tribunale di Napoli Nord nel comune di Aversa, integrando in tal senso il comma 2 dell'art. 2 del D.Lgs.vo 155 del 2012, e, conseguentemente, sostituisce la tabella A allegata al R.D. 30 gennaio 1941 n. 12 che reca l'individuazione delle sedi degli uffici giudiziari.

L'art. 2 attua analoga precisazione con riferimento agli Uffici di sorveglianza, inserendo il riferimento al nuovo Tribunale di Napoli Nord ed al suo ambito territoriale di competenza nella nuova tabella A allegata alla legge 26 luglio 1975, n. 354 che sostituisce quella precedentemente vigente.

L'art. 3 realizza la medesima correzione con riferimento alla definizione delle circoscrizioni territoriali delle Corti d'Assise d'Appello e delle Corti d'Assise, adeguando con l'indicazione del nuovo Tribunale campano la tabella N allegata al D.P.R. 30 agosto 1951, n. 757.

L'art. 4 si preoccupa di garantire la immediata e permanente funzionalità delle Corti d'Assise e delle Corti d'Assise d'Appello, stabilendo che per i sei mesi successivi alla sua entrata in vigore, possano essere utilizzate le liste dei giudici popolari già formate a norma dell'art. 23 della legge 10 aprile 1951 n. 287. La necessità di tale precisazione normativa nasce dalla circostanza che, come stabilito dall'art. 13 della legge n. 287 del 1951, le liste dei giudici popolari sono formate per estrazione a sorte da elenchi di cittadini compilati dai Comuni sulla base della residenza anagrafica. Ora, atteso che la revisione della geografia dei Tribunali realizzata con il d.lgs.vo 155/12 ha

Roma	25/10/2013
Protocollo	P 18585/2013

LCI

previsto in svariati casi la modifica della conformazione territoriale delle circoscrizioni, è possibile che il Comune che ha compilato l'elenco dei residenti da cui è stato tratto il nominativo di uno o più giudici popolari non sia più ricompreso nell'ambito di competenza territoriale dell'ufficio presso cui si colloca la Corte d'Assise o la Corte d'Assise d'Appello. Per superare, da un lato, la necessità di procedere ad una immediata revisione di tutte le liste e, dall'altro, per evitare ogni possibile questione processuale prospettabile in ordine alla regolarità della composizione del giudice, opportunamente il legislatore delegato ha inteso assicurare, almeno per lo spazio di sei mesi, la legittimità dell'utilizzo delle liste già esistenti, a prescindere da ogni collegamento effettivo tra residenza anagrafica dei giudici popolari e circoscrizione del Tribunale.

L'art. 5 dello schema di decreto legislativo interviene sulla materia della mobilità del personale di magistratura, operando nel senso di ampliare gli strumenti a disposizione del Consiglio Superiore per perseguire l'obiettivo della più rapida ed efficace copertura degli organici degli uffici giudiziari di Napoli Nord, allo scopo di assicurarne l'effettiva tempestiva funzionalità.

La norma stabilisce, infatti, che nei concorsi per il conferimento dei posti di magistrato in quel Tribunale non valga il requisito di legittimazione della permanenza triennale nel posto di provenienza stabilito per la generalità dei trasferimenti dall'art. 194 O.g..

La disposizione appare giustificata dalla necessità di attribuire rapidamente forma ed operatività agli uffici giudiziari di Napoli Nord. Effettivamente, l'eliminazione del vincolo di pregressa legittimazione realizza un significativo ampliamento della platea dei potenziali interessati e appare quindi strumento adeguato al perseguimento dell'obiettivo proposto.

L'Organo di governo autonomo si è, peraltro, già confrontato con la problematica organizzativa della difficoltà di copertura degli organici di magistrato presso il Tribunale di Napoli Nord. Con bando del 24 luglio 2013, è stata infatti deliberata la pubblicazione di n. 23 posti di giudice e n. 11 posti di sostituto procuratore della Repubblica nel circondario di nuova istituzione. All'esito della procedura concorsuale, sono risultati trasferiti soltanto 6 magistrati presso il Tribunale di Napoli Nord, rimanendo così vacanti n. 17 posti di giudice e n. 11 posti di sostituto.

Uno dei principali motivi di esclusione è risultato proprio essere la regola dell'art. 194 Regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, secondo cui: *"il magistrato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni, ad una sede da lui chiesta, non può essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di tre anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano gravi motivi di salute ovvero gravi ragioni di servizio o di famiglia"*.

Il Consiglio Superiore ha inteso sollecitamente fare fronte a tale difficoltà utilizzando i propri poteri discrezionali di gestione della mobilità, ed ha proceduto ad una nuova - indispensabile - immediata ripubblicazione per la copertura delle sedi rimaste vacanti, elaborando sul piano amministrativo una specie di disciplina concorsuale.

Nella delibera *"Pubblicazione straordinaria delle sedi vacanti nel Tribunale e nella Procura di Napoli Nord, istituiti ai sensi dei decreti legislativi n. 15 e 156 del 7.9.2012, attuativi della legge delega prevista dall'art. 1 della legge n. 148 del 2011"* adottata alla seduta dell' 11 settembre 2013, preso atto della necessità di garantire in tempi rapidi il funzionamento dei nuovi uffici giudiziari, ha ritenuto di ravvisare la sussistenza delle *"gravi ragioni di servizio"* idonee, secondo lo stesso art. 194 citato, a derogare alla regola della legittimazione triennale in base alla norma citata. Il Consiglio ha, così, deciso nel bando di consentire la partecipazione al concorso anche ai magistrati non legittimati, purché abbiano maturato almeno due anni di servizio nella sede di provenienza al momento della presentazione della domanda di trasferimento. Ha inoltre stabilito che le domande dei magistrati non legittimati siano esaminate solo in caso di mancanza di aspiranti legittimati e che in ogni caso dovrà essere effettuata *"una rigorosa comparazione delle esigenze di servizio tra l'ufficio di provenienza e quello di destinazione"* (comma 19 par. V, circolare n. 12046 dell'8 giugno 2009), assicurando in particolare che la copertura della pianta organica dell'ufficio giudiziario di provenienza, all'esito del trasferimento del magistrato privo di legittimazione triennale, non sia superiore alla soglia del 25%.

Roma	25/10/2013
Protocollo	P 18585/2013

LC
L.Ci

LC

La soluzione amministrativa escogitata dall'Organo di governo autonomo della magistratura appare legittima ed opportuna, utilizzando correttamente gli spazi di discrezionalità interpretativa offerti dalla disciplina di legge, e realizzando un ragionevole equilibrio tra le diverse istanze rilevanti configgenti, e cioè la necessità di garantire la rapida operatività degli uffici di nuova istituzione - da un lato - e tutelare - dall'altro - la continuità e la regolarità della funzione giudiziaria negli uffici attualmente occupati dai possibili interessati al concorso che potrebbero derivare un pregiudizio funzionale dall'improvviso ed anticipato allontanamento dei magistrati in servizio.

La disposizione legislativa oggi proposta, quindi, in sostanza conferisce sicura e definitiva formale copertura legislativa alla soluzione già individuata sul piano amministrativo a normazione invariata.

Opportunamente il legislatore affida al Consiglio Superiore il compito di stabilire "i criteri di selezione per la copertura dell'organico degli uffici giudiziari di cui al periodo precedente (cioè dell'organico del personale di magistratura del Tribunale di Napoli Nord e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale)".

L'opera di definizione dei criteri appare invero di significativa necessità, considerata la genericità della deroga all'art. 194 O.G. prevista al primo comma della norma. A tal proposito è probabilmente opportuno che venga esplicitato che la discrezionalità del CSM, nell'esercizio delle prerogative amministrative sue proprie, debba estendersi anche alla individuazione di eventuali requisiti di legittimazione ulteriori e diversi rispetto a quelli previsti dalla legge di Ordinamento giudiziario.

Se è vero che la specifica situazione di eccezionale difficoltà organizzativa costituisce piena giustificazione della deroga, non può d'altra parte obliterarsi che il vincolo di permanenza triennale in ciascuna sede per tutti i magistrati rimane criterio fondamentale di equilibrio tra le istanze individuali di mobilità e tutela dei valori di funzionalità, efficienza e continuità delle funzioni giudiziarie, di cui, in linea di principio, è necessario garantire la massima effettività.²

E' opportuno quindi che il Consiglio, nel definire i criteri in questione, assicuri - come già risulta avere fatto nel bando in data 11 settembre 2013 citato sopra - il ragionato bilanciamento tra l'istanza di copertura immediata degli uffici di nuova istituzione e le attese degli uffici di provenienza di non vedersi eccessivamente ed inopinatamente a loro volta sguarniti o, comunque, danneggiati da una troppo breve permanenza dei magistrati in servizio.

E' prima ancora opportuno, d'altra parte, che alla deroga all'art. 194 O.G. sia attribuito un rigoroso e limitato perimetro applicativo non previsto dalla legge, che si limita a stabilire la finalità della prima integrale copertura dell'organico; anche per evitare possibili ingiustificate discriminazioni tra gli uffici, è necessario cioè che la misura straordinaria prevista per gli uffici di Napoli Nord sia utilizzata solo per gli esperimenti concorsuali strettamente indispensabili per condurre la copertura ad un livello comparabile con quello degli altri uffici giudiziari. Si potrebbe in proposito circoscrivere la deroga sino al raggiungimento di una data percentuale di copertura dell'organico.

Per altro verso, gli esiti, non soddisfacenti, dei bandi straordinari disposti dalla Terza Commissione (è stata coperta solo una parte dei posti, in special modo in Procura) e l'opportunità di evitare ulteriori pubblicazioni straordinarie che potrebbero incidere sugli organici di uffici già in sofferenza inducono il Consiglio a rappresentare la possibilità che, sino al riempimento almeno nella misura del 75% degli organici degli uffici giudiziari di Napoli Nord, sia prevista, per i

² Ed infatti la consapevolezza del rilievo fondamentale della regola nella gestione ordinata della mobilità in magistratura ha indotto il Consiglio ad affermarne l'applicabilità ad ogni tipologia di trasferimento, anche d'ufficio, per motivi disciplinari o a sede disagiata. Tale istanza è stata inoltre già fatta propria dal legislatore che all'art. 35 comma 3, del D.L. n. 5 del 2012 ha stabilito, con effetto retroattivo, quale deve intendersi essere l'ambito precettivo della norma, prevedendo che "Salvo quanto stabilito dall'articolo 195 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e per il conferimento delle funzioni direttive apicali di legittimità, la disposizione dell'articolo 194 del medesimo regio decreto si interpreta nel senso che il rispetto del termine ivi previsto è richiesto per tutti i trasferimenti o conferimenti di funzioni, anche superiori o comunque diverse da quelle ricoperte, dei magistrati ordinari."

Roma	25/10/2013
Protocollo	P 18585/2013

LCI

magistrati provenienti dagli uffici di Napoli e Santa Maria Capua Vetere, anche la deroga al divieto interregionale di mutamento funzioni di cui all'art. 13 comma 3 D.Lgs 160/06, fermo peraltro il rispetto dei limiti di cui al successivo comma 4, ossia la necessità del passaggio del pubblico ministero alle funzioni civili o del lavoro ovvero del giudice civile o del lavoro a funzioni di pubblico ministero.

L'art. 6 affronta le questioni relative alla situazione dei giudici onorari di Tribunale e dei viceprocuratori onorari operanti nei Tribunali ordinari e nelle Procure della Repubblica a seguito degli accorpamenti disposti dal D.Lgs. n. 155/12. In particolare la norma stabilisce che *"Al fine di garantire la piena funzionalità degli uffici giudiziari per effetto della nuova organizzazione di cui al decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, entro due mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, il Consiglio Superiore della Magistratura definisce le modalità di trasferimento dei giudici onorari di Tribunale e dei vice procuratori onorari che ne facciano richiesta. Entro i successivi sei mesi è definita la procedura di trasferimento di cui al periodo precedente"*.

La necessità di intervenire sul tema deriva dalla concreta possibilità che l'accorpamento di Tribunali e sezioni distaccate abbia provocato difficoltà di funzionamento o inadeguatezze del numero e dell'attività dei magistrati onorari impiegati nei Tribunali e nelle Procure della Repubblica, sia - dal punto di vista dell'ufficio - per il fatto che si è realizzata una sommatoria meccanica del numero degli addetti senza una preventiva valutazione delle necessità, sia - dal punto di vista del singolo - per il potenziale emergere di situazioni di incompatibilità prima inesistenti.

Sotto il profilo da ultimo indicato, infatti, bisogna rammentare che la disciplina delle incompatibilità con le funzioni di giudice onorario di Tribunale e di vice procuratore onorario è prevista dal R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 e dalle circolari consiliari rispettivamente prot. P-10358/2003 del 26 maggio 2003, e successive modificazioni, e prot. P-10370/2003 del 26 maggio 2003, e successive modificazioni.

In particolare, per quanto riguarda le incompatibilità con l'esercizio della professione forense, l'art. 42-quater dell'Ordinamento giudiziario (rubricato "Incompatibilità" ed applicabile anche ai vice procuratori onorari in forza dell'art. 71 secondo comma, del medesimo decreto) prevede, al secondo comma, che non possono esercitare le funzioni di giudice onorario di Tribunale: *"Gli avvocati ed i praticanti ammessi al patrocinio non possono esercitare la professione forense dinanzi agli uffici giudiziari compresi nel circondario del Tribunale presso il quale svolgono le funzioni di giudice onorario e non possono rappresentare o difendere le parti, nelle fasi successive, in procedimenti svoltisi dinanzi ai medesimi uffici."*

L'art. 71-bis, rubricato "Esercizio delle funzioni di vice procuratore onorario presso la sola sede principale o sezione distaccata", prevede che:

"Il Procuratore della Repubblica può stabilire che determinati vice procuratori onorari addetti al suo ufficio esercitino le funzioni del pubblico ministero soltanto presso la sede principale del Tribunale o presso una o più sezioni distaccate, ovvero presso la sede principale e una o più sezioni distaccate."

In tal caso, per i vice procuratori onorari che esercitano la professione forense l'incompatibilità di cui all'articolo 42-quater, secondo comma, è riferita unicamente all'ufficio o agli uffici presso i quali sono svolte le funzioni.

Quanto alla normativa secondaria, l'art. 5 della circolare sui criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari di Tribunale prot. n. P-10358/2003, e successive modificazioni, prevede al comma 2 che *"Gli avvocati ed i praticanti ammessi al patrocinio non possono esercitare la professione forense dinanzi agli uffici giudiziari compresi nel circondario del Tribunale presso il quale svolgono le funzioni di giudice onorario di Tribunale e non possono rappresentare o difendere le parti, nelle fasi successive, in procedimenti svoltisi dinanzi ai medesimi uffici"* e al comma 3 che *"Non è compatibile con le funzioni onorarie l'esercizio dell'attività legale c.d. stragiudiziale diretta all'esercizio dell'attività professionale davanti all'ufficio o agli uffici nei quali il magistrato onorario svolge le sue funzioni"*.

LCI

25-10 12:35

25-10 11:41

Roma	25/10/2013
Protocollo	P18585/2013

[Handwritten signature]
L.C.I

[Handwritten signature]

Allo stesso modo l'art. 5 della circolare sui criteri per la nomina e conferma dei vice procuratori onorari n. P-0370/2003 e successive modificazioni, stabilisce al comma 2 che «*Gli avvocati ed i praticanti ammessi al patrocinio non possono esercitare la professione forense dinanzi agli uffici giudiziari compresi nel circondario del Tribunale presso il quale svolgono le funzioni di vice procuratore onorario e non possono rappresentare o difendere le parti, nelle fasi successive, in procedimenti svoltisi dinanzi ai medesimi uffici*», mentre al comma 3 prevede che «*Il Procuratore della Repubblica può stabilire che determinati vice procuratori onorari addetti al suo ufficio esercitino le funzioni di pubblico ministero soltanto presso la sede principale del Tribunale o presso una o più sezioni distaccate, ovvero presso la sede principale e una o più sezioni distaccate. In tal caso, per i vice procuratori onorari che esercitano la professione forense l'incompatibilità è limitata unicamente all'ufficio o agli uffici presso i quali sono svolte le funzioni*» ed inoltre, al comma 4, che «*Non è compatibile con le funzioni onorarie l'esercizio dell'attività legale c.d. stragiudiziale diretta all'esercizio dell'attività professionale davanti all'ufficio o agli uffici nei quali il magistrato onorario svolge le sue funzioni*».

La normativa primaria e secondaria, quindi, impongono il divieto di svolgere la professione forense in materia civile e penale, sia giudiziale che stragiudiziale, per il giudice onorario dinanzi agli uffici giudiziari compresi nel circondario del Tribunale presso il quale svolge le funzioni onorarie e per il vice procuratore onorario nella sede o nelle sedi presso le quali svolge la sua attività.

L'art. 5 del D.Lgs. n. 155 del 2012, al comma 5, prevede per i magistrati onorari assegnati ai Tribunali ed alle Procure della Repubblica soppressi una disciplina analoga a quella prevista per i magistrati ordinari, in quanto è previsto che essi «*sono addetti di diritto ai Tribunali ed alle Procure della Repubblica presso il Tribunale cui sono trasferite le funzioni*».

Con riguardo alla posizione di coloro che sono addetti alle sezioni distaccate, poi, la disposizione richiama esplicitamente il secondo periodo del primo comma secondo il quale «*I magistrati che esercitano le funzioni, anche in via non esclusiva, presso le sezioni distaccate sopresse si intendono assegnati alla sede principale del Tribunale*».

Nel settore della magistratura onoraria, per effetto della redistribuzione concretizzata a decorrere dal 13 settembre 2013, sono interessati da accorpamenti circa 364 giudici onorari e 366 vice procuratori onorari, per un totale di circa 730 su un numero complessivo di circa 3.700 magistrati onorari allo stato in servizio. Probabilmente saranno numerose, pertanto, le correlate situazioni di incompatibilità in seno agli uffici interessati, venendo verosimilmente meno, per i magistrati «accorpati», la possibilità di svolgere contemporaneamente la professione forense in materia civile e penale dinanzi agli uffici giudiziari compresi nel nuovo circondario del Tribunale presso il quale saranno chiamati a svolgere le funzioni onorarie.

L'evenienza descritta introduce il rischio di una perdita di professionalità per l'amministrazione della giustizia, in relazione a quei magistrati onorari che, trovandosi in situazione di sopravvenuta incompatibilità per via dell'accorpamento degli uffici, non siano intenzionati ad abbandonare la professione forense, e quindi piuttosto rinuncino all'incarico giurisdizionale.

In tale situazione, quindi, è utile la possibilità, introdotta dal legislatore delegato di consentire il trasferimento dei magistrati onorari tra gli uffici per evitare tale rischio di abbandono forzato. Tale possibilità è affidata al Consiglio Superiore della Magistratura, che deve definire i criteri nei due mesi successivi all'entrata in vigore della norma e concludere le procedure di trasferimento nei successivi sei.

Spetta, quindi, al Consiglio definire l'ambito di applicazione dell'istituto del trasferimento dei magistrati onorari.

Ora, nel contesto normativo attualmente vigente non è previsto alcun sistema ordinario di mobilità dei magistrati onorari di Tribunale e dei viceprocuratori onorari.

Il R.D. n. 12 del 1941, quanto alla loro collocazione nel circuito giurisdizionale, si limita a stabilire che «*Al Tribunale ordinario possono essere addetti giudici onorari*» (art. 42 bis u.c.) e che «*Alle procure della Repubblica presso i tribunali ordinari possono essere addetti magistrati*

25-10 12:35

25-10 11:41

<i>Csm</i>	Roma	25/10/2013
	Protocollo	P 18585/2013

L.Ci.

onorari in qualità di vice procuratori per l'espletamento delle funzioni indicate dall'art. 72 e delle altre ad essi specificamente attribuite dalla legge" (art. 71 comma 1). Per entrambe le categorie, l'art. 42 ter, richiamato dall'art. 71 prevede che i magistrati onorari "sono nominati con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, in conformità della deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura, su proposta del Consiglio giudiziario competente per territorio nella composizione prevista dall'art. 4, comma 1, della legge 21 novembre 1991 n. 374".

Non è prevista a livello di legislazione primaria una pianta organica dei G.O.T. e dei V.P.O., né a livello nazionale né nei singoli uffici.

Nella regolamentazione secondaria si prevede quanto agli uni - circolare sui criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari di Tribunale prot. n. P-10358/2003, e successive modificazioni art 1 comma 2 - che "il numero dei giudici onorari presso ogni Tribunale non può essere superiore alla metà dei magistrati professionali previsti in organico per l'Ufficio interessato, salvo che specifiche esigenze di servizio - da motivare espressamente - consiglino di elevare tale numero", per gli altri - circolare sui criteri per la nomina e conferma dei vice procuratori onorari n. P-10370/2003 e successive modificazioni art 1 comma 2 - che "il numero dei vice procuratori onorari delle Procure della Repubblica presso ogni Tribunale non può essere superiore al numero dei magistrati professionali previsti in organico per l'Ufficio interessato, salvo che specifiche esigenze di servizio - da motivare espressamente - consiglino di elevare tale numero."

Le circolari citate disciplinano il procedimento di reclutamento dei magistrati onorari delineando un bando nazionale unitario, cui ciascun cittadino interessato e munito dei requisiti di legge può partecipare, indicando quattro sedi di Tribunale o di Procura ambiti. I Consigli giudiziari elaborano una graduatoria, sulla base dei requisiti ed i titoli vantati da ciascun candidato, in relazione ad ogni ufficio di Tribunale o di Procura. Le graduatorie sono infine approvate dal Consiglio superiore che, secondo l'ordine di collocazione e le richieste dei Presidenti di Tribunale e dei Procuratori della Repubblica, dispone l'assegnazione dei magistrati onorari agli uffici. La graduatoria compilata rimane valida fino al successivo concorso, cosicché i candidati inizialmente non reclutati possono essere utilizzati per coprire le vacanze successivamente verificatesi nei Tribunali e nelle Procure della Repubblica.

L'assegnazione di ciascun magistrato onorario avviene quindi al singolo ufficio, su richiesta del Dirigente, che stabilisce il numero dei magistrati necessari secondo le necessità concrete, nei limiti numerici - derogabili - stabiliti dagli artt. 1 comma 2 delle circolari citate.

Si tratta quindi di un sistema estremamente flessibile che attraverso un'assegnazione legata alle contingenti necessità dell'ufficio indicate dal Dirigente, e la presenza di una riserva di idonei utilizzabili quando sia necessario, permette di tenere sempre la dimensione degli uffici adeguata ai carichi di lavoro ed alle concrete possibilità di impiego, attraverso una costante e rapida diretta interlocuzione tra i Dirigenti e l'Organo di governo della magistratura.

La inesistenza di un sistema di mobilità e di una pianta organica - sia nazionale, sia presso i singoli Tribunali o Procure - è conforme allo status dei magistrati onorari, non legati all'amministrazione da permanente rapporto di servizio, né inseriti in maniera stabile nella struttura giudiziaria.

La legge prevede infatti, che G.O.T. e V.P.O. esercitino le funzioni giudiziarie per un termine di tre anni, rinnovabile una sola volta³.

A tale connotazione precaria - almeno secondo le intenzioni del legislatore - del ruolo dei G.O.T. e V.P.O. corrisponde, quindi, un impiego di carattere solo funzionale, limitato al singolo incarico presso lo specifico ufficio di destinazione, al di fuori di un contesto strutturato di servizio che consenta di ipotizzare vicende modificative del rapporto quali trasferimenti ad altra sede.

E' un fatto, d'altra parte che, in concreto l'impiego dei magistrati onorari presso gli uffici giudiziari di procura e Tribunale ha esorbitato dalle intenzioni della legge, dal punto di vista

³ E' noto d'altra parte che le ripetute proroghe legislative degli incarichi ai magistrati onorari, che hanno condotto all'indefinito prolungamento della loro permanenza in servizio hanno in concreto reso più discutibile e discussa la caratterizzazione onoraria e precaria del loro servizio.

Roma	25/10/2013
Protocollo	P 18585/2013

LC

qualitativo e quantitativo del loro impegno complessivo, nonché della durata degli incarichi ai singoli magistrati. Ciò interpella principalmente il legislatore, cui spetta mettere mano a quella riforma complessiva della magistratura ordinaria ripetutamente annunciata.⁴

Allo stato, nell'Ordinamento normativo vigente, appare in conclusione difficilmente ipotizzabile l'introduzione di un sistema di ordinaria e fisiologica mobilità dei magistrati onorari, che richiederebbe un ripensamento generale ed una innovazione radicale in molti punti dell'attuale disciplina.

E' probabilmente più ragionevole limitarsi ad un intervento che ovvi alle specifiche criticità concrete cui l'intervento legislativo ha inteso fare fronte, dedicandosi a concepire, anche in ragione dei tempi ristretti assegnati dal legislatore, un sistema puntuale ed eccezionale di tramutamento dedicato esclusivamente a risolvere il numero limitato di casi, in cui si sia verificato l'insorgere di incompatibilità in ragione degli accorpamenti degli uffici.

Si eviterebbero, così, procedure dalla imprevedibile complessità⁵, di difficile compatibilità con l'attuale assetto regolamentare, di sicuro impegno procedimentale amministrativo, dagli esiti incerti anche dal punto di vista della complessiva funzionalità degli uffici.

Una diversa sensibilità potrebbe indurre, alternativemente ma in modo non irragionevole, a cogliere il destro offerto dal decreto correttivo per introdurre una procedura a carattere eccezionale volta a consentire la mobilità orizzontale dei G.O.T. e V.P.O., onde porre rimedio alle eventuali inadeguatezze della distribuzione territoriale delle risorse umane conseguenti alla revisione della geografia giudiziaria. E' ovvio che tale procedura, si ribadisce a carattere eccezionale, dovrebbe essere gestita dal Consiglio Superiore mediante la precostituzione di una regolamentazione secondaria che ne disciplini le modalità operative, nonché la previa rilevazione a livello centrale dei bisogni degli uffici periferici non ovviabili mediante l'utilizzo delle graduatorie esistenti.

Sotto altro profilo, è probabilmente anche il caso di ipotizzare uno strumento che consenta di intervenire in via di urgenza ed immediatezza sulle situazioni di incompatibilità che già oggi, con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 155/12 si siano verificate e rendano da subito impossibile l'impiego dei magistrati onorari negli uffici in cui sono addetti a seguito di accorpamento, non essendo stata prevista in sede legislativa una disposizione transitoria in merito.

Strumento idoneo potrebbe essere quello dell'applicazione temporanea endodistrettuale disposta dal Presidente e dal Procuratore Generale della Corte d'Appello come attualmente prevista dall'art. 110 O.g., in attesa della definizione della procedura di trasferimento. Al riguardo, si segnala che il Consiglio sta già studiando la possibilità di prevedere tali applicazioni

⁴ La necessità di una riforma organica della magistratura onoraria discende direttamente dal decreto legislativo 51 del 1998 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), il quale, all'art. 245, prevedeva l'applicazione temporanea delle disposizioni del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, sulle quali interveniva con una serie di modifiche, con riferimento ai giudici onorari di tribunale ed ai viceprocuratori onorari, "fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria a norma dell'art. 106, secondo comma, della Costituzione, e comunque non oltre cinque anni dalla data di efficacia del presente decreto". Dunque tale riforma doveva essere approvata entro il 2 giugno 2004.

Le due figure di magistrato onorario, pertanto, vennero concepite come figure transitorie, intese a fronteggiare una situazione emergenziale, il cui mandato poteva durare massimo sei anni (art. 42 *quinquies* c. 71 o.g.). Con una serie di provvedimenti legislativi i due termini (quello di durata del mandato e quello di riordino della disciplina), sono stati successivamente prorogati, rispettivamente, fino a 12 anni e mezzo (da ultimo, per effetto dell'art. 1, comma 2, del D.L. 29 dicembre 2009 n. 193, convertito con modificazioni in legge 22 febbraio 2010, n. 24) e fino al 31 dicembre 2011 (ex art. 1, comma 2 *ter*, del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2011, n. 10). Anche il Consiglio Superiore della Magistratura, nel parere dell'11 gennaio 2010, reso ai sensi dell'art. 10, legge 24 marzo 1958, n. 195 sul testo del decreto legge n. 193 del 29 dicembre 2009, che prorogava i termini al 31 dicembre 2010, ha osservato che "nella prospettiva di un miglioramento della efficienza del sistema della giustizia italiana non è più procrastinabile una definitiva riforma della magistratura onoraria".

⁵ Trattandosi di istituto inedito, non è in alcun modo possibile prevedere quanti sarebbero i got ed i vpo - ormai in servizio nelle sedi di assegnazione da numerosi anni in regime di proroga - interessati ad un trasferimento per le più svariate ragioni personali o professionali.

Roma	25/10/2013
Protocollo	P18585/2013

L.C.

endodistrettuali derogando in via temporanea, per l'eccellenza della situazione, al divieto di normativa secondaria.

D'altra parte, vista l'urgenza, si deve immediatamente prendere in considerazione la necessità di offrire anche agli uffici di Napoli Nord la possibilità, sin dalle fasi di avvio dell'attività, di avvalersi del contributo della magistratura onoraria. A tal fine, si potrebbe ipotizzare la possibilità di destinare agli uffici giudiziari di nuova istituzione gli aspiranti utilmente collocati nelle graduatorie di idoneità già esistenti ed utilizzabili in relazione agli uffici limitrofi di Napoli e di Santa Maria Capua Vetere. E, comunque, si potrebbe utilizzare lo strumento dell'applicazione temporanea di magistrati onorari impegnati in altri uffici, previa esplicita disposizione legislativa, introducibile nel decreto correttivo, che attribuisca tale potere al Presidente della Corte d'Appello ed al Procuratore Generale o, quanto meno, previa modifica della regolamentazione secondaria che, allo stato, esclude l'applicabilità dello strumento previsto all'art. 110 O.g. alla magistratura onoraria.

L'art. 7 ha la limitata finalità di precisare che gli immobili comunali che costituivano sede degli uffici giudiziari o delle sedi distaccate soppressi e che, in base all'art. 8 del D.Lgs. vo 155/12 possono essere utilizzati al servizio del Tribunale per i cinque anni successivi alla riforma, possono essere anche quelli finanziati ai sensi della legge n. 26 del 1957 ("Concessione di contributi integrativi dello Stato per il servizio dei locali giudiziari").

L'art. 8 introduce dopo il comma 2, due nuovi commi all'art. 9 del d.lgs. vo 155, nei quali si prevede che: "2-bis. La soppressione delle sezioni distaccate di Tribunale non determina effetti sulla competenza per i procedimenti civili e penali pendenti alla data di efficacia di cui all'articolo 11, comma 2, i quali si considerano pendenti e di competenza del Tribunale che costituisce sede principale. I procedimenti penali si considerano pendenti dal momento in cui la notizia di reato è acquisita o è pervenuta agli uffici del pubblico ministero. 2-ter. L'istituzione del Tribunale di Napoli nord non determina effetti sulla competenza dei Tribunali di Napoli e di Santa Maria Capua Vetere per i procedimenti penali pendenti a norma del comma 2-bis alla data di cui all'articolo 11, comma 2, oltre che per i procedimenti relativi a misure di prevenzione per i quali, alla stessa data, è stata formulata la proposta al Tribunale."

La prima delle norme è utile a risolvere in via definitiva il dubbio interpretativo suscettibile di prodursi in ordine al destino processuale dei procedimenti civili e penali pendenti presso le sedi distaccate di Tribunale soppressi quando, come non di rado risulta essere accaduto con la revisione complessiva della geografia, i territori di loro competenza siano trasmigrati ad un circondario di Tribunale diverso da quello presso cui operavano. Il disposto dei primi due commi dell'art. 9, secondo cui i procedimenti si considerano pendenti presso gli uffici soppressi solo fino al 13 settembre 2013, e devono, dopo quella data essere trattati presso i Tribunali competenti secondo la nuova distribuzione, non chiariva in maniera espressa se la disciplina operasse anche per le sedi distaccate, che così si sarebbero spogliate dei propri affari in favore di un Tribunale diverso da quello - pure ancora esistente - ove erano stati introdotti.

In realtà il tema era stato affrontato in via interpretativa dal Ministero della Giustizia⁶ e dal C.S.M. che, con la delibera del 22 maggio 2013 aveva già dato risposta negativa al quesito. Il tale sede l'Organo di governo autonomo della magistratura aveva evidenziato che "le sezioni distaccate non sono qualificabili come uffici giudiziari a norma dell'Ordinamento giudiziario e dei connessi criteri di competenza. Costituisce, infatti, dato pacifico in dottrina ed in giurisprudenza che le sezioni distaccate costituiscano mere articolazioni interne del solo ufficio giudiziario rappresentato dal Tribunale, tanto che i rapporti fra sede centrale e le proprie sezioni distaccate, al pari di quanto era stato elaborato circa i rapporti fra la Pretura circondariale e le sue sezioni distaccate, ai fini della distribuzione sia delle cause civili che di quelle penali, non si pongono in termini di competenza territoriale, ma di organizzazione interna dell'unico ufficio sulla base di disposizioni la

⁶ Con la nota del Capo del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del 7 maggio 2013, con allegato parere dell'ufficio legislativo del medesimo Ministero.

25-10 12:35

25-10 11:41

Roma	25/10/2013
Protocollo	P.18585/2013


L.C.

la cui violazione trova rimedio dentro lo speciale procedimento che dà luogo ad una pronunzia ordinatoria del Presidente del Tribunale, non impugnabile autonomamente con il regolamento di competenza."

Da tale premessa si è tratto la conseguenza che "i procedimenti pendenti, alla data del 13 settembre 2013, presso le sezioni distaccate potranno continuare ad essere trattati e definiti dal medesimo ufficio giudiziario, di cui attualmente sono articolazione interna, eventualmente anche giovandosi delle facoltà ai cui all'art. 8 D.Lgs. 155/2012. Può, dunque, condivisibilmente reputarsi che il dubbio interpretativo che ha giustificato l'apertura della presente pratica sia più apparente che reale, in quanto, anche nel caso in cui il rimodellamento delle circoscrizioni giudiziarie comporti che territori comunali attualmente appartenenti ad una certa sezione distaccata siano assegnati, a decorrere dal 13 settembre 2013, alla competenza territoriale di affatto diverso Tribunale, quest'ultimo sarà competente alla trattazione e definizione unicamente degli affari sopravvenuti a detta data e non, quindi, anche dei procedimenti già pendenti dopo l'esercizio dell'azione dinanzi alla cennata sezione distaccata, i quali, invero, proseguiranno presso l'originaria sede principale."

D'altra parte, trattandosi di questione di stretta attinenza processuale, riguardando cioè la determinazione della competenza territoriale di ciascun singolo giudice o pubblico ministero titolare del procedimento, essa non poteva considerarsi definita in maniera assoluta sulla base del solo contributo interpretativo del Ministro della Giustizia e del C.S.M..

Essa cioè, avrebbe potuto essere proposta in ciascun singolo procedimento sotto forma di eccezione o di rilievo di incompetenza dell'autorità giudiziaria procedente o giudicante, con conseguente inevitabile aggravio degli oneri processuali, e con il rischio di soluzioni interpretative difformi ed eterogenee, suscettibili di dare luogo a incertezze, ritardi e rallentamenti dei procedimenti a danno della funzionalità del sistema e delle parti interessate.

Quantomai opportuna risulta, quindi, la precisazione legislativa che esclude ogni ulteriore possibile perplessità nella materia.

E' bene, peraltro, che un criterio di individuazione dell'ufficio competente sia espressamente previsto per i casi di nuova e diversa distribuzione della competenza territoriale diversi da quelli per i quali sia intervenuta la soppressione della sede distaccata competente: ogni volta cioè che una porzione di territorio sia transitata, per effetto della revisione, da uno ad un altro circondario di Tribunale, la modifica, sotto il profilo della competenza territoriale del giudice, potrà, ad esempio, valere soltanto per gli affari iscritti successivamente, rimanendo stabile, per i procedimenti già pendenti, la competenza del giudice presso cui sono stati incardinati sulla base delle regole precedenti.

La disposizione introduce anche una specificazione utile ad individuare l'inizio della pendenza dei procedimenti penali presso le Procure della Repubblica - naturalmente ai soli fini dell'applicazione della disciplina in discorso -, fissandolo nel momento in cui la notizia di reato sia pervenuta o sia stata acquisita. Secondo quanto esplicitato nella relazione di accompagnamento, è stata preferita tale indicazione a quella, alternativamente possibile, del momento della iscrizione della notizia di reato sull'apposito registro, sul rilievo di fatto che molto spesso, per obiettive deficienze organizzative del sistema, tale onere formale avviene in un momento variabile e non sempre prevedibile, talvolta sensibilmente differito rispetto all'acquisizione della notizia, che invece costituisce un evento cronologicamente individuabile in maniera obbiettiva e sicura.

Il nuovo comma 2 ter si occupa di risolvere una questione analoga rispetto ai soli uffici di Napoli Nord di nuova istituzione. Si tratta del dubbio relativo alla competenza a trattare i procedimenti penali pendenti avanti alle procure della Repubblica ed ai Tribunali di Napoli e di Santa Maria Capua Vetere che, a seguito del rimodellamento dei circondari, oggi rientrerebbero nell'ambito di giurisdizione degli uffici di Napoli Nord. In conformità a quanto previsto al comma 2 bis, anche qui si è previsto che essi permangano avanti agli uffici ove sono iniziati, mentre solo quelli successivi al 13 settembre 2013 saranno trattati dagli uffici di nuova istituzione. Tale regola è

Roma	25/10/2013
Com	Protocollo P 18585/2013

 L.C. estesa anche ai procedimenti di prevenzione, prevedendo come dato cronologico rilevante la proposizione al Tribunale della proposta di applicazione della misura.

La disposizione relativa agli uffici di Napoli Nord appare utile ed opportuna, tesa come è ad evitare che gli uffici di nuova istituzione, impegnati nei relevantissimi problemi logistici di reperimento ed organizzazione delle risorse umane e materiali necessarie per garantire una fase di avvio il più possibile funzionale ed efficace – si è già detto delle difficoltà a coprire l'organico del personale di magistratura –, siano immediatamente gravati da un carico di lavoro elevato e difficilmente gestibile nelle attuali condizioni. Potrà così favorirsi un impegno giudiziario inizialmente commisurato alle concrete possibilità di gestione che andrà incrementandosi in maniera fisiologica graduale e progressiva.

In tal senso si potrebbe valutare l'opportunità di inserire analoga previsione anche in relazione ai procedimenti di sorveglianza, per i quali pure è opportuno evitare un simultaneo arrivo di grandi numeri di affari in fase di avvio dell'ufficio.

La competenza dell'Ufficio di Sorveglianza di Napoli è stata ampliata a seguito della istituzione del Tribunale di Napoli Nord che ha determinato una riduzione della competenza territoriale del Tribunale di S. Maria Capua Vetere e conseguentemente della competenza territoriale dell'Ufficio di Sorveglianza di Santa Maria Capua Vetere. A tal fine appare opportuno limitare la nuova competenza territoriale dell'Ufficio di Sorveglianza di Napoli ai procedimenti che saranno registrati dopo l'entrata in vigore del primo decreto legislativo e correttivo in corso di approvazione. Si suggerisce di introdurre un ulteriore comma all'art. 8 del seguente tenore:

"L'istituzione del Tribunale di Napoli Nord non determina effetti sulla competenza dell'Ufficio di Sorveglianza di S. Maria Capua Vetere per i procedimenti relativi alle istanze depositate presso il predetto Ufficio fino alla data di entrata in vigore del presente Dlgs".

L'art. 9 dello schema di decreto legislativo opera nel senso del massimo impulso ed impegno per la risoluzione tempestiva delle criticità logistiche ed organizzative connesse alla istituzione degli uffici giudiziari di Napoli Nord, stabilendo che ad essi siano estese le competenze dell'ufficio speciale costituito nell'ambito della organizzazione del Ministero della Giustizia dal D.L. 522 del 1993, che all'epoca fu incaricato della gestione e la manutenzione del complesso giudiziario della città di Napoli e degli edifici e locali ospitanti uffici giudiziari nella stessa città.

Attraverso la interpolazione del testo dell'art. 1 del D.L. citato, si stabilisce che anche in relazione alle sedi di nuova istituzione, l'ufficio ministeriale speciale sia competente allo svolgimento di tutte le attività necessarie a renderle funzionanti *"concernenti la gestione, la manutenzione e la conservazione dei beni immobili e delle strutture, nonché quelle concernenti i servizi, compresi il riscaldamento, la climatizzazione, la ventilazione, la telefonia, le reti informatiche, il controllo informatico centralizzato delle strutture, la pulizia e custodia degli immobili e loro pertinenze e quant'altro necessario"*.

Gli artt. 10 ed 11 recano modifiche al D.Lgs. n. 7 settembre 2012 n. 156, concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie degli Uffici del giudice di pace. Le correzioni riguardano essenzialmente il mantenimento dell'Ufficio del giudice di pace di Aversa, che viene ridenominato, secondo quanto stabilito al comma 1 bis che viene inserito all'art. 2, Ufficio del giudice di pace di Napoli Nord. In tale senso è disposta inoltre la modifica delle tabelle A – contenente l'elenco delle sedi sopresse – e della tabella B – che individua la competenza delle sedi del giudice di pace rimaste – nonché la tabella A allegata alla legge 374/91.

Inoltre, risulta particolarmente opportuna la formulazione di una proposta di modifica del comma 5 dell'art. 3 del d.lgs. n. 156/2012.

Tale disposizione prevede attualmente al comma 3 che *"Entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 2, il Ministro della giustizia, valutata la rispondenza delle richieste e degli impegni pervenuti ai criteri di cui al medesimo comma, apporta con proprio decreto le conseguenti modifiche alle tabelle di cui agli articoli 1 e 2"*. Dunque, la legge prevede che il provvedimento di rinnovata istituzione degli uffici del giudice di pace già soppressi debba essere adottato in forma di decreto ministeriale.

Com	Roma	25/10/2013
	Protocollo	P 18585/2013

L.C.

Per altro verso, nell'attuale formulazione, il comma 5 dell'art. 3 dispone che: *"Qualora l'ente locale richiedente non rispetti gli impegni relativi al personale amministrativo ed alle spese di cui al comma 2 per un periodo superiore ad un anno, il relativo ufficio del giudice di pace verrà conseguentemente soppresso con le modalità previste dall'articolo 2, comma 2, della legge 21 novembre 1991, n. 374"*.

Tali modalità consistono nella formalizzazione dell'atto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della Giustizia, sentiti il consiglio giudiziario e i comuni interessati.

Ora, la differente previsione formale di cui al comma 3 ed al comma 5 non appare ragionevolmente giustificabile ed anzi risulta contrastante con un canone di simmetria e specularità delle esternazioni provvedimentali a contenuto opposto, secondo il criterio generale del *contrarius actus*.

Inoltre, non può sfuggire che anche la determinazione delle piante organiche dei giudici togati sul piano nazionale avviene con decreto del Ministro della Giustizia.

La singolarità del precupito onere formale attualmente imposto non appare neppure rispondente ad esigenze di razionalità sistematica, tenuto conto che se per la reviviscenza di uffici giudiziari già soppressi, ma ritenuti strategici, su richiesta degli enti locali, la legge ritiene sufficiente la forma del decreto ministeriale, non si vede perché l'opposto provvedimento debba invece essere adottato con una forma molto più solenne, senza giustificazione alcuna.

In prospettiva applicativa, appare peraltro evidente quanto il meccanismo procedimentale di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 374/1991, sia in se stesso farraginoso e lento, quindi incompatibile con le esigenze di snellezza e rapidità provvedimentale che sottendono il provvedimento di soppressione di uffici, qualora il comune richiedente non abbia rispettato gli impegni assunti.

Nello specifico, per porre vizzare la modifica illustrata sarebbe sufficiente modificare il predetto comma 5 dell'art. 3 cit., aggiungendo dopo le parole *"qualora l'ente locale richiedente non rispetti gli impegni relativi al personale amministrativo ed alle spese di cui al comma 2 per un periodo superiore ad un anno"* le parole *"il Ministro della giustizia, valutata l'inosservanza, disporrà conseguentemente, con proprio decreto, la soppressione dell'ufficio del giudice di pace interessato"*.

3. Infine, debbono evidenziarsi alcuni ulteriori profili problematici legati all'attuazione della riforma.

Anzitutto occorre ribadire che la modifica della geografia giudiziaria quale determinata anche dall'intervento normativo in esame, comporta rilevanti squilibri nella distribuzione degli affari tra gli uffici ed i tribunali di sorveglianza. La nuova conformazione dei circondari determina, quale effetto indiretto, la inclusione nella competenza di un ufficio di istituti penitenziari e bacini di utenza in precedenza affidati alla sorveglianza di altri uffici, senza che alla rideterminazione dei carichi di lavoro corrisponda un adeguamento del personale amministrativo e di magistratura. Anche sotto tale profilo si auspica, quindi, un sollecito intervento integrativo del legislatore.

Appare opportuno, in particolare, evidenziare che il comma terzo dell'art. 4 dello schema di decreto legislativo sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, dando attuazione all'art. 1, comma 2 lett. i), della legge delega, ha stabilito che, con decreto del Ministro della Giustizia, sentito il Consiglio Superiore della Magistratura, sarebbero state determinate le piante organiche dei Tribunali e delle Procure della Repubblica presso il Tribunale. E' stata prevista, per tali uffici, una rimodulazione delle singole piante organiche in ragione delle oggettive esigenze dimensionali e territoriali delle nuove realtà organizzative (quali le aree di maggiore sviluppo socioeconomico, notoriamente con piante organiche sottodimensionate).

Gli Uffici di Sorveglianza pur risentendo immediatamente di ogni modificazione che intervenga sulle circoscrizioni dei tribunali ordinari all'interno del singolo distretto, dal momento che il territorio di ogni Ufficio di Sorveglianza è composto dalla sommatoria di una o più circoscrizioni di tribunale ordinario, giusta la tabella "A" allegata alla legge 26 luglio 1975, n. 354, non sono stati oggetto di specifiche disposizioni né sotto il profilo dell'adeguamento degli organici in seguito alla

Es	Roma	25/10/2013
	Protocollo	P 18585/2013

LCI

assegnazione di parti di territorio dalla competenza di un Ufficio di Sorveglianza all'altro, né con riguardo alla disciplina transitoria applicabile ai procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore della riforma. Il quadro emergente dalla riforma per il settore della sorveglianza ha determinato, in sintesi, le seguenti situazioni critiche: 1) la creazione di un nuovo tribunale ordinario (Tribunale di Napoli nord) alla quale corrispondono notevoli dubbi applicativi in ordine alla individuazione dell'Ufficio di Sorveglianza competente sul territorio corrispondente al nuovo tribunale; 2) la modifica della circoscrizione di uno o più tribunali ordinari del distretto alla quale è conseguita una modifica del carico di lavoro dei singoli Uffici di Sorveglianza del distretto, senza che ad essa si sia accompagnata alcuna variazione del carico complessivo del Tribunale di Sorveglianza distrettuale, il cui bacino di utenza non è stato modificato; 3) la modifica del territorio distrettuale alla quale si è accompagnata, inevitabilmente, una modificazione dei carichi di lavoro dei connessi Tribunali e Uffici di Sorveglianza.

Appare, invero, opportuno che il decreto correttivo consideri le gravi conseguenze organizzative derivanti dagli interventi sopra indicati e preveda i conseguenti, idonei rimedi.

In particolare, con riferimento alle situazioni nelle quali è stata modificata la circoscrizione di uno o più tribunali ordinari del distretto, nel breve periodo, la variazione dei carichi di lavoro per effetto della assegnazione di porzioni di territorio dalla competenza di un Ufficio di Sorveglianza ad un altro, all'interno del medesimo distretto, potrebbe essere affrontata solo via strettamente emergenziale, mediante lo strumento dell'assegnazione interna di cui all'art. 70 bis ordinamento penitenziario sì da consentire al presidente del tribunale di sorveglianza di applicare un magistrato di sorveglianza tra quelli appartenenti al distretto merco l'utilizzo delle *urgenti necessità di servizio*. Sarebbe, tuttavia opportuno valutare la necessità di un adeguamento, a regime, dell'organico (sia del personale di magistratura che di quello amministrativo) degli Uffici di Sorveglianza che hanno subito le modifiche territoriali più rilevanti.

Infine, con riguardo alle situazioni nelle quali è stata prevista una modifica del territorio distrettuale, con conseguente incremento dei carichi degli Uffici e Tribunali di Sorveglianza del distretto accorpante, sebbene nel breve periodo possa prospettarsi l'utilizzazione dello strumento dell'applicazione, parrebbe auspicabile l'adozione, a regime, di soluzioni permanenti che tengano conto dell'impatto della mutata geografia giudiziaria sulle situazioni dei singoli Uffici e Tribunali di Sorveglianza interessati, tenendo oltretutto conto della necessità di assicurare nell'immediato a tali uffici, cruciali nella gestione dell'emergenza carceri, il miglior funzionamento possibile.

In secondo luogo appare opportuno suggerire un'integrazione alla previsione dell'art. 6 del D. lgs. 155/2012, nella parte in cui prevede il termine di giorni centottanta dalla entrata in vigore del decreto per i magistrati titolari delle funzioni direttive e semidirettive degli uffici soppressi al fine di richiedere, in deroga all'art. 194 RD n. 12 del 1941, "l'assegnazione a posti vacanti pubblicati".

La complessità della revisione delle piante organiche non ha permesso la loro rideterminazione entro il termine originariamente previsto di giorni novanta dalla entrata in vigore del decreto, con la istituzione di nuovi posti semidirettivi. Ai citati magistrati non è stato, quindi, permesso di concorrere per tali posti di nuova istituzione per i quali non è stato possibile provvedere alla pubblicazione prima della decorrenza del citato termine di giorni centottanta.

Il Consiglio già due volte, con delibere in data 18 aprile 2013 e in data 22 maggio 2013, ha lamentato i profili di irrazionalità, derivanti da ritardi imputabili all'amministrazione, in sede di applicazione delle previsioni del decreto n. 155/2012, della disparità di trattamento nell'esclusione dei perdenti posto dalla possibilità di concorrere proprio in relazione ai posti istituiti in conseguenza della soppressione del posto in precedenza occupato. Non può non rimarcarsi che il limite temporale di cui al primo comma dell'art. 6 del D.Lgs. 155/2012 - entro il quale i titolari di funzioni direttive e semidirettive negli uffici destinati alla soppressione avrebbero potuto chiedere l'assegnazione a posti vacanti pubblicati - non si è rivelato idoneo a garantire la partecipazione degli stessi magistrati ai concorsi per la copertura dei posti semidirettivi di nuova istituzione negli uffici accorpanti, in considerazione dell'oggettivo decorso del termine previsto dal quarto comma

25-10 12:35

25-10 11:41

<i>Csm</i>	Roma	25/10/2013
	Protocollo	P18585/2013

L.C.

dell'art. 5 del succitato D.Lgs. per la rideterminazione delle piante organiche nell'ambito degli stessi uffici. Per prevenire dunque profili di irrazionalità, derivanti da ritardi imputabili all'amministrazione, in sede di applicazione delle previsioni del decreto n. 155/2012 - e per scongiurare disparità di trattamento nell'esclusione dei perdenti posto dalla possibilità di concorrere proprio in relazione ai posti istituiti in conseguenza della soppressione del posto in precedenza occupato - si auspica una riapertura del termine stabilito dal primo comma dell'art. 6 in conseguenza dello slittamento del termine del 31 dicembre 2012 inizialmente previsto dal quarto comma dell'art. 5 per la determinazione delle piante organiche degli uffici giudiziari, limitatamente ai posti semidirettivi che siano stati istituiti in conseguenza della revisione delle piante organiche.

Per altro verso, ferme restando le opzioni interpretative adottabili anche a legislazione vigente, appare opportuno un intervento normativo che consenta espressamente ai direttivi e semidirettivi perdenti posto che abbiano fatto le scelte di cui all'art. 6 comma 2 D.Lgs 155/2012 di partecipare ai concorsi per posti direttivi e semidirettivi, sempre che essi abbiano le funzioni direttive o semidirettive nel posto soppresso da più di tre anni ovvero siano tornati nell'ufficio di provenienza ed abbiano maturato la legittimazione triennale considerando la originaria presa di possesso in detto ufficio.

Invero, sembra più rispondente a criteri di efficienza e buon andamento fare in modo che il Consiglio, nell'ottica della scelta migliore per il singolo ufficio, possa valutare le specifiche professionalità acquisite da detti magistrati perdenti posto nell'espletamento delle loro funzioni direttive e semidirettive. Del resto, trattasi di magistrati che, senza colpa, hanno subito la soppressione dei loro posti, appunto derivante dalla revisione della geografia giudiziaria.

IL SEGRETARIO GENERALE
(Carlo Visconti)

Carlo Visconti