

Parere sullo schema di decreto legislativo: “Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell’art.1, co. 2, della Legge 14 settembre 2011, n. 148” approvato dal Consiglio dei Ministri del 6 luglio 2012.

(Delibera consiliare del 26 luglio 2012)

« I. - Gli interventi del C.S.M. in tema di revisione delle circoscrizioni giudiziarie

§ I.1 - La questione relativa alla distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari occupa da oltre un secolo il dibattito di politica giudiziaria, atteso che dall’unità di Italia ad oggi non vi è mai stato un intervento legislativo organico che si preoccupasse di ridisegnare la geografia giudiziaria conformemente alla struttura ed ai reali bisogni della società civile ⁽¹⁾.

Il Consiglio superiore della magistratura, nel corso degli ultimi vent’anni, ha auspicato più volte la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, delle quali ha evidenziato l’inadeguatezza rispetto ai criteri di efficienza e modernità che devono ispirare l’esercizio della giurisdizione ⁽²⁾.

Gli aspetti problematici correlati a tale esigenza si sono, da sempre, annodati intorno ad un’alternativa di fondo: da un lato, la prospettiva di un reticolo giudiziario diffuso tale da avvicinare quanto più possibile il presidio di giustizia alla collettività; dall’altro il costo amministrativo e di gestione – ormai non più sostenibile – di una disseminazione di uffici plctorica e sperequata tra aree diverse.

Esaminando le leggi e le proposte succedutesi nel tempo ⁽³⁾, si evince come la geografia giudiziaria sia rimasta sostanzialmente immutata nell’ultimo secolo: soltanto con la

⁽¹⁾ L’attuale assetto delle circoscrizioni giudiziarie deriva dalla configurazione che delle stesse disegnava la legge Rattazzi del 13 novembre 1859, n. 3781, nell’incorporare progressivamente le diverse realtà regionali al nuovo Stato unitario. Senza percorrere i complessi passaggi legislativi di questo contrastato processo, va evidenziato che il procedimento si concluse con i RR.DD. 6 dicembre 1865, n. 2626 e 14 dicembre 1865, n. 2641. Nella sostanza si conservarono le circoscrizioni giudiziarie delle vecchie province e si riformarono quelle della nuove, prescindendo totalmente da un’analisi approfondita, attraverso una valutazione statistica del movimento degli affari giudiziari, in rapporto alle attività sociali ed economiche. Già all’epoca la classe politica ne discusse a lungo, non riuscendo ad eliminare il difetto d’origine dell’approccio metodologico, vale a dire l’assenza di un rapporto equilibrato tra i giudici dello Stato e le comunità territoriali.

⁽²⁾ Già nel parere reso in data 8 maggio 1991 in ordine al disegno di legge n. 2478/S relativo alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, il Consiglio rilevava che *“l’esigenza di rivedere la distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio costituisce un punto di fondamentale importanza che condiziona quasi tutti i profili organizzativi funzionali dell’apparato di giustizia, così come condiziona la portata complessiva della risposta giudiziaria”*.

⁽³⁾ Ci si riferisce, in particolare, alla legge Zanardelli n. 6702/1890, alla riforma Oviglio del 1923 (R.D. 2785) ed alla legge n. 1443 del 1956, nonché ai disegni di legge Bonifacio del 1978 ed a quello Rognoni del 1987.

legge 1 febbraio 1989 n. 30 si è avuta un'inversione di tendenza con riferimento esclusivo agli uffici di Pretura. La distribuzione geografica dei Tribunali e delle Corti di Appello risponde dunque a molteplici stratificazioni storiche, i cui elementi si sono intrecciati tra loro, spesso perdendo i connotati di origine ⁽⁴⁾.

§ I.2 - Alla luce della descritta situazione, già **nel parere del 1991** il C.S.M. - nel ribadire la necessità di rivedere la geografia giudiziaria - auspicò che la linea di sviluppo di una possibile legge di riforma si modellasse sulla logica di fondo dell'istituzione di Tribunali omogenei di medie dimensioni.

In quell'occasione l'Organo di governo autonomo, pur valutando positivamente la scelta compiuta nel disegno di legge delega di affrontare il problema in esame in modo sistematico e generale, criticò il metodo utilizzato per l'individuazione delle circoscrizioni da sopprimere ovvero da conservare, giacché si fondava, da un lato, su una formula aritmetica eccessivamente rigida⁽⁵⁾ e, dall'altro, su criteri che conferivano *“eccessiva discrezionalità a chi deve elaborare il piano di distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio”*.

Il Consiglio evidenziò che le circoscrizioni giudiziarie, delineate mediante la distribuzione capillare degli uffici sul territorio, soddisfacevano l'esigenza reale di avvicinare la giustizia al popolo ed all'ufficio; osservò, tuttavia, che *“Venute meno le difficoltà delle comunicazioni e dei trasporti ed annullate le distanze di spazio e di tempo, oggi la distribuzione capillare nel territorio degli uffici giudiziari non ha valide giustificazioni. Peraltro, la legislazione varia e multiforme, originata dall'estrema complessità della società post-industriale, rende difficilissima la conoscenza compiuta del sistema. Per la organizzazione giudiziaria ha fatto il suo tempo il criterio del medico condotto...Fuori di metafora, alla distribuzione capillare nel territorio degli uffici giudiziari, si collega, inevitabilmente, una figura di giudice anacronistica. Un magistrato umano, saggio ed equilibrato, certamente ammirevole. Ma un giudice che non si avvantaggia della divisione del lavoro: quindi, che riesce a sapere qualcosa di tutto, ma che raramente sa tutto su una cosa. Dunque, non un professionista moderno: non un tecnico del diritto, che conosce a fondo la sua materia ed è in grado di reggere il confronto e la dialettica con gli agguerriti esponenti del foro e delle università”*.

⁽⁴⁾ Con l'unificazione vennero conservati tutti gli uffici giudiziari degli ex Stati nonostante che la legge 2 aprile 1865 n. 2215 conferisse facoltà al Governo di ridisegnare l'intera geografia. In realtà questa legge rimase inattuata soprattutto perché non si vollero alterare assetti e tradizioni locali in un periodo di difficile assestamento del processo di unificazione politica e burocratica del nuovo Stato.

⁽⁵⁾ La citata formula, applicata in simulazione, avrebbe, infatti, comportato l'eliminazione di tutti i Tribunali della Calabria, la falce dei Tribunali della Sicilia e del Piemonte nonché la considerazione in termini negativi di quasi tutti i grandi uffici.

Il C.S.M. suggerì, quindi, che la chiave per intervenire sulle circoscrizioni giudiziarie fosse basata sulla dimensione ottimale dell'ufficio giudiziario, per l'individuazione della quale occorreva avere riguardo a criteri di massima efficienza ⁽⁶⁾.

Tanto premesso il Consiglio, pur ritenendo che la dimensione ottimale degli uffici non potesse fissarsi in astratto ed aprioristicamente, stabilì che utile criterio di riferimento fosse quello di quaranta giudici per Tribunale, fatti salvi i necessari correttivi secondo un principio di contingenza. In tale prospettiva, il Consiglio rilevò la necessità che in ogni capoluogo di provincia fosse mantenuto (ovvero istituito laddove mancasse) il Tribunale, ferma restando la possibilità che nelle grandi città si potessero predisporre più uffici della dimensione ottimale, suddivisi secondo le specialità (per esempio: un Tribunale civile, uno commerciale, uno penale ordinario ed uno penale speciale).

Per le aree maggiormente interessate dal fenomeno della criminalità organizzata, venne ravvisata la necessità di correttivi, tendenti a garantire la conservazione di uffici giudiziari, che non sarebbe stata giustificata in base ai criteri generali.

§ I.3 - A distanza di tre anni, **in data 25 maggio 1994** il C.S.M. tornò nuovamente sul tema della revisione delle circoscrizioni giudiziarie con la risoluzione 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"*.

Di fronte alla gravità della crisi della giustizia il Consiglio ritenne doveroso formulare in termini più concreti un'articolata proposta di intervento sulle circoscrizioni giudiziarie, all'indomani della relazione al Parlamento sulla riforma dell'ordinamento giudiziario e con lo spirito di una leale collaborazione istituzionale.

Per quanto riguarda le Corti di Appello, il Consiglio propose un primo criterio di carattere generale in base al quale si ritenne *"in via di massima ottimale la corrispondenza fra tali uffici e il territorio regionale"*. Nell'esaminare la distribuzione sul territorio dei Tribunali,

⁽⁶⁾ Il Consiglio osservò che dimensione ottimale e massima efficienza sono in stretta correlazione, sì che per cogliere la prima occorreva muovere dal portato della "massima efficienza"; quest'ultima andava intesa quale *"definizione del maggior numero di affari in tempi stabiliti, con provvedimenti "giusti" e con l'impiego di risorse proporzionate"*. Sul piano pratico rilevò, inoltre, che *"la massima efficienza si consegue con la sapiente combinazione degli elementi quantitativi e qualitativi: con una organizzazione di uomini e di mezzi, che ai magistrati specialisti consenta di dedicarsi esclusivamente al loro compito, che è studiare, meditare e decidere. In sintesi, con un ufficio di dimensione ottimale. La dimensione ottimale dell'ufficio, dunque, si determina sulla base della considerazione congiunta di fattori molteplici, i quali tra loro interagiscono: principalmente, il risultato, la organizzazione e la domanda"*.

il Consiglio superiore evidenziò, preliminarmente, che l'istituzione del giudice unico di primo grado avrebbe avuto significative incidenze sulle circoscrizioni giudiziarie, il che rendeva quanto mai urgente l'intervento legislativo anche in tale delicato ambito, *"in modo da consentire un'adeguata comparazione tra la geografia giudiziaria e il nuovo modello organizzativo costituito dal giudice unico in primo grado"*.

Ciò posto ed *"in un'ottica al contempo statica e dinamica del servizio da rendere alla popolazione"*, il C.S.M. individuò – sulla scorta delle indicazioni dei consulenti all'uopo nominati – tre indici per la selezione delle sedi di Tribunale da conservare: 1) capoluoghi di provincia; 2) livello di polarizzazione urbana; 3) ampiezza dell'area di gravitazione per servizi.

Il 15 luglio 1996, nell'ambito della *Relazione al Parlamento sullo stato della Giustizia*, il Consiglio, sempre sul tema della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ribadiva in parte quanto aveva già affermato nella delibera del 25 maggio 1994 ⁽⁷⁾.

§ I.4 - Il C.S.M. ritornò ancora sulla assoluta necessità di ridisegnare la geografia giudiziaria nel **parere espresso il 19 gennaio 1998** sullo schema di decreto legislativo concernente *"Istituzione delle sezioni distaccate di tribunale e dei tribunali delle aree metropolitane"*.

Nell'occasione il Consiglio auspicò un intervento legislativo organico e complessivo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, diretto a sopprimere quei Tribunali la cui permanenza fosse in evidente contrasto con le *"basilari esigenze di concentrazione delle risorse e di flessibilità dell'attività"*. Sottolineò, altresì, che tale intervento era necessario *"non solo per accorpate i Tribunali le cui dimensioni non possono assicurare un efficiente funzionamento, ma anche per rivedere le circoscrizioni territoriali, al fine di decongestionare i gradi tribunali e di puntare su tribunali medi, che possono assicurare una migliore produttività"*.

In merito ai criteri per la determinazione e la localizzazione delle sedi distaccate di

⁽⁷⁾ In particolare, il Consiglio evidenziò che era necessario ridisegnare la geografia giudiziaria secondo modelli organizzativi adeguati ai temi ed alle varietà di situazioni strutturali, con attenzione alla effettiva domanda di giustizia e tenendo conto di indici di lavoro predeterminati ed affidabili, in modo da offrire un valido ed attendibile criterio per le scelte di soppressione o di accorpamento di circondari. Sottolineò, quindi, che l'efficienza e la funzionalità degli uffici giudiziari è preliminarmente condizionata dalla loro razionale distribuzione sul territorio e dal corretto dimensionamento dei loro organici. Il C.S.M. chiarì, inoltre, che il mero aumento dell'organico dei magistrati ordinari, in assenza di una razionale distribuzione territoriale delle risorse umane, non poteva costituire la soluzione ai problemi di inefficienza dell'apparato giudiziario. Ribadì, conseguentemente, che i criteri da applicare per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie fossero *"collegati agli indici di lavoro disponibili, alle condizioni socio-economiche di ciascuna zona, alle possibilità di collegamento fra i centri ed alla caratterizzazione strategica dei presidi giudiziari commisurata al tasso di criminalità organizzata"*. vale a dire quelli già ampiamente descritti nella sopra illustrata risoluzione del 1994.

Tribunale, il Consiglio espresse il massimo favore per quelli proposti, in quanto oggettivi e predeterminati e perciò idonei a costituire un *“fattore di resistenza alle inevitabili spinte contrarie delle comprensibili ma dannose istanze localistiche”* ⁽⁸⁾.

Con riguardo all'istituzione dei Tribunali nelle aree metropolitane di Milano, Roma, Napoli e Palermo, il Consiglio condivise l'opportunità del proposto intervento di decongestione, atteso che uffici di così grandi dimensioni risultavano ingestibili, anche in vista della soppressione delle Preture circondariali. Nella specie, tuttavia, manifestò il proprio dissenso rispetto alla previsione di istituire nei relativi circondari nuovi Tribunali in sostituzione delle sezioni distaccate, perché la stessa, alla prova della sua traduzione in forma specifica, si era rivelata inidonea a soddisfare le dichiarate esigenze di decongestione.

Il C.S.M. affrontò nuovamente il tema, allorché espresse **in data 22 dicembre 1998 e, successivamente, il 14 ottobre 1999 i pareri sui disegni di legge delega sulla revisione dei circondari di Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo** ⁽⁹⁾.

§ 1.5 - Da ultimo, con delibera plenaria del 13 gennaio 2010 il C.S.M. ha approvato la *Risoluzione concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie* nella quale ha, preliminarmente, considerato che *“L'entrata in vigore, già da dieci anni, della riforma del giudice unico rende ormai improcrastinabile l'attuazione della revisione de qua..... Uffici giudiziari con organici limitati risultano disfunzionali, perché non in grado di assicurare una tempestiva risposta di qualità alla domanda di giustizia. Infatti, la complessità della legislazione vigente, come elaborata nell'ultimo ventennio, richiede necessariamente magistrati specializzati, seppure per aree tematiche omogenee. D'altra parte, anche l'attuazione della recente riforma ordinamentale ha oggettivamente realizzato una spinta nella direzione della specializzazione... A ciò si aggiunga che con l'introduzione del nuovo codice di procedura penale sono state configurate inedite incompatibilità processuali - il novero delle quali è stato, peraltro, notevolmente ampliato dalle sentenze della Corte Costituzionale - dirette a rafforzare l'attuazione del principio di imparzialità, con la*

⁽⁸⁾ Nondimeno, il C.S.M. ritenne che la progettata riduzione delle sezioni - da 427 a 174 - apparisse, benché indubbiamente significativa, *“molto minore del necessario”*.

⁽⁹⁾ Nel primo dei pareri indicati, il Consiglio lamentò nuovamente *“la mancata soppressione dei tribunali di piccole dimensioni la cui permanenza contrasta con basilari esigenze di concentrazione delle risorse”* nonché il *“mantenimento anche di sezioni distaccate che distano pochi chilometri dalla sede principale o pochi chilometri fra loro”*, così come aveva già fatto nel gennaio 1998. Si dichiarò, quindi, favorevole alla diversificazione dei criteri da seguire per decongestionare i Tribunali di Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo, attese le peculiarità delle singole realtà territoriali, ferma restando l'inopportunità di suddividere il territorio urbano comunale in più realtà giudiziarie, per i conseguenti problemi in materia di competenza in sede sia civile sia penale.

conseguenza che il giudice è considerato portatore di un pregiudizio ogni qualvolta abbia compiuto determinati atti valutativi nel procedimento penale.....la già citata riforma dell'ordinamento giudiziario ha escluso che i magistrati ordinari all'esito del tirocinio possano esercitare funzioni requirenti ovvero funzioni giudicanti penali monocratiche ed ha, altresì, introdotto una serie di limitazioni anche geografiche con riguardo al mutamento da funzioni giudicanti a funzioni requirenti e viceversa. Tali previsioni rendono ancor più evidente l'inadeguatezza dell'attuale geografia giudiziaria, caratterizzata dalla capillare diffusione sul territorio di tribunali con organici ridotti.....Per un verso, sono evidenti le difficoltà organizzative nei tribunali monosezionali con organici inferiori alle dieci unità, atteso che per un processo penale di competenza del giudice collegiale sono necessari – al fine di rispettare il citato sistema di incompatibilità – non meno di cinque giudici, vale a dire un G.I.P., un G.U.P. ed un collegio giudicante, e ciò con esclusivo riguardo ai magistrati titolari e fatta salva la possibilità che si renda necessario l'intervento di supplenti nel corso del procedimento.... Dette difficoltà risultano ulteriormente aggravate laddove siano in servizio magistrati di prima nomina, in ragione dei limiti dettati dall'art. 13 D. Lgs. 160/2006. Per altro verso, risulta altrettanto evidente che nei tribunali in oggetto non è di fatto possibile alcuna specializzazione dei magistrati in servizio, i quali sono chiamati obbligatoriamente a svolgere funzioni promiscue, con l'inevitabile detrimento anche della loro produttività.

In ordine all'individuazione dei criteri oggettivi di accorpamento o di soppressione degli uffici giudiziari, il Consiglio superiore ha ritenuto “di piena attualità quanto dal C.S.M. già rilevato con le delibere approvate nel 1994 e nel 1998, sopra diffusamente illustrate, nelle quali sono indicati tendenzialmente alcuni indici che mantengono ancora oggi la loro assoluta utilità per procedere ad uno studio propedeutico alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie”.

II. - Articoli 1, 2 e 3 del D. Lgs. - L'attuazione della legge delega

Con l'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre n. 2011 n. 148, avente ad oggetto la “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”, è stata conferita al Governo la delega per l'adozione “entro dodici mesi dalla data di entrata in

vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza”⁽¹⁰⁾).

§ II.1 - L'articolo 1 dello schema di decreto legislativo inviato al C.S.M. per il prescritto parere prevede la **soppressione di 37 tribunali e procure della Repubblica e la soppressione di tutte le sedi distaccate**.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, pur nell'assoluta disponibilità ad offrire le proprie valutazioni, anche in sede di acquisizione dei dati e di individuazione dei criteri di selezione, su di un tema -come si è visto- approfondito in più occasioni, non ha espresso alcun parere ai sensi dell'art. 10 L. 195/1958 sulle disposizioni della legge delega sopra riportate ed è rimasto in attesa della trasmissione degli schemi dei decreti legislativi.

Vi è da sottolineare, peraltro, che dai principi e criteri direttivi della legge delega emerge una sostanziale coincidenza tra le posizioni in passato assunte dal C.S.M. (sopra riportate) e quanto previsto dal legislatore alle lettere a) e d). Invero, il Consiglio, come già detto, ha costantemente affermato la necessità, per un verso, di mantenere i Tribunali ordinari

⁽¹⁰⁾ I principi ed i criteri direttivi contenuti nella legge delega con riguardo al tema oggetto della presente relazione sono i seguenti: "a) ridurre gli uffici giudiziari di primo grado, ferma la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011; b) ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane; c) ridefinire l'assetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali, tenuto conto, ferma la permanenza di quelli aventi sedi presso il tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011, della possibilità di accorpate più uffici di procura anche indipendentemente dall'eventuale accorpamento dei rispettivi tribunali, prevedendo, in tali casi, che l'ufficio di procura accorpante possa svolgere le funzioni requirenti in più tribunali e che l'accorpamento sia finalizzato a esigenze di funzionalità ed efficienza che consentano una migliore organizzazione dei mezzi e delle risorse umane, anche per raggiungere economia di specializzazione ed una più agevole trattazione dei procedimenti; d) procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi, nel rispetto dei criteri di cui alla lettera b); e) assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d), il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni; f) garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica:".

La legge delega prevede, altresì, che "Gli schemi dei decreti legislativi previsti dal comma 2 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e successivamente trasmessi al Consiglio superiore della magistratura e al Parlamento ai fini dell'espressione dei pareri da parte del Consiglio e delle Commissioni competenti per materia. I pareri, non vincolanti, sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri stessi. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 2, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni. 5. Il Governo, con la procedura indicata nel comma 4, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 2 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi".

nei capoluoghi di provincia e, per altro verso, di ridurre drasticamente il numero delle sezioni distaccate di Tribunale, la cui ragione d'essere è progressivamente venuta meno ed il cui funzionamento risulta oggi gravemente pregiudicato anche dalla carenza di personale amministrativo.

A tal proposito, le precedenti valutazioni del Consiglio non possono che essere qui complessivamente ribadite, con la ulteriore precisazione che le criticità indubbiamente insite nella nuova normativa, delle quali si dirà in seguito, afferenti, peraltro, in larga parte la fase per così dire attuativa e di contorno, dovranno al più accompagnare il cammino della riforma, nel senso di un miglioramento della stessa in sede di attuazione, ma non dovranno in alcun modo rappresentare un ostacolo o un motivo di ritardo per la revisione della nuova geografia giudiziaria, assolutamente prioritaria per restituire un minimo di efficacia alla risposta giudiziaria.

E' innegabile poi che il fine principale della revisione della geografia giudiziaria coincide con una razionalizzazione delle risorse umane e materiali (attualmente purtroppo scarse) e con gli evidenti risparmi di spesa derivanti, se non altro, dall'applicazione delle cd. economie di scala determinate dall'accorpamento di uffici. Tuttavia, non può essere sottovalutato l'ulteriore obiettivo della riforma, reso esplicito dalla lettera b) dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

In effetti, la previsione di una parziale revisione dei confini delle circoscrizioni giudiziarie risponde alla pressante e condivisibile esigenza di realizzare una migliore e, per quanto possibile, più equilibrata distribuzione del territorio fra i vari Tribunali, a tutto vantaggio di una più equa distribuzione dei carichi di lavoro, prodromo per giungere a tempi di risposta del sistema giustizia più omogenei nelle varie aree del Paese. E' chiaro che sotto tale profilo si poteva fare di più e di meglio, ma ciononostante il cambio di rotta è importante e non va ostacolato perché viene così inaugurata una tendenza (da rafforzare in futuro) che risponde, al fondo, al principio di eguaglianza fra tutti i cittadini che accedono al sistema giustizia ⁽¹⁾.

§ II.2 - Venendo alle specifiche previsioni normative, occorre sottolineare con

⁽¹⁾ Si consideri come esempio di virtuosa applicazione dei criteri della legge delega la nuova e più equilibrata redistribuzione dei territori di competenza prevista con riferimento al distretto di Trieste, in esito alla scelta di eliminare il tribunale di Tolmezzo: è sufficiente confrontare la mappa dei circondari ante e post riforma per rendersi conto che la precedente situazione fortemente squilibrata, ad esempio in sfavore del circondario di Gorizia, presenta ora un maggiore equilibrio per bacino e popolazione. Equilibrio sotto il profilo territoriale e demografico che però non potrà non essere tenuto nel debito conto in sede di redistribuzione degli organici degli uffici coinvolti, solo ove si consideri che Gorizia con la riforma diventa tributario di ben 33 nuovi centri abitati in più rispetto alla situazione attuale.

soddisfazione che il governo ha inteso esercitare appieno la delega provvedendo alla soppressione di tutte le sezioni distaccate esistenti. Ciò nella prima fase di attuazione potrà destare qualche preoccupazione per i cittadini che vedranno perdere una prossimità con l'ufficio giudiziario, ma nel medio/lungo periodo potrà rappresentare un sicuro miglioramento per la funzionalità complessiva dell'organizzazione giudiziaria poiché potrà costituire uno strumento per una più razionale distribuzione delle risorse.

Le sezioni distaccate, in verità, come accennato, non sono altro che un reliquato delle vecchie preture mandamentali, sopravvissute sia all'introduzione delle preture circondariali ad opera della legge n. 30 del 1989, sia alla riforma sul giudice unico di primo grado introdotta dal decreto legislativo 19 febbraio 1998 n. 51.

Proprio tale ultima innovazione ha palesato l'inattualità delle sezioni distaccate, le quali, per effetto di essa, si sono trasformate in sezioni distaccate del Tribunale, con la conseguente concentrazione presso le medesime, specie nella materia civile, di una grande quantità di contenzioso, sicuramente non comparabile con quella pendente ancor prima dell'ampliamento, a decorrere dal 30 aprile 1995, della competenza per valore (da cinque a cinquanta milioni) di cui all'art. 7 c.p.c., per effetto dell'art. 3 L. 26 novembre 1990, n. 353.

Pertanto, proprio l'accresciuta ampiezza, così come la eterogeneità del contenzioso, comparata con la scarsità di risorse umane, con riferimento al personale di magistratura ed amministrativo, nonché di strutture (molte sezioni distaccate sono collocate in edifici poco adatti all'uso giudiziario) lascia ritenere che il servizio giustizia ivi erogato sia decisamente insufficiente, specie avuto riguardo ai tempi della risposta giudiziaria, troppo spesso fonte di risarcimento per irragionevole durata.

§ II.3 - È possibile ravvisare una sostanziale coincidenza anche con le previsioni di cui alle lettere b) ed e), alla luce di quanto ripetutamente sostenuto dal Consiglio con riguardo ai criteri da seguire nell'accorpamento degli uffici giudiziari.

Come sopra anticipato, risulta chiaro che anche i criteri contenuti nella legge delega di cui alle lettere b) ed e) corrispondono alle indicazioni di carattere generale ribadite negli anni dal C.S.M. con riguardo ai principi ispiratori da tener presenti in vista di una riforma delle circoscrizioni giudiziarie, in ordine alla quale, peraltro, l'Organo di governo autonomo, pur avendone la possibilità e ferme restando le prerogative ministeriali, non ha mai inteso fornire indicazioni specifiche attinenti alla collocazione territoriale degli uffici da mantenere, come pure di quelli da sopprimere ovvero da accorpare.

In ogni caso, come detto, la scelta di fondo del legislatore è stata quella di mantenere i **Tribunali sedi di capoluogo di provincia**: la abolizione ha infatti riguardato, nel rispetto del

disposto dell'articolo 1 lettera A) della delega, soltanto Tribunali non siti in tali luoghi.

Del pari, condivisibile è la scelta di eliminare gli **uffici con carichi di lavoro assai ridotti in termini assoluti**. Tuttavia, va segnalato che, in taluni casi, la distanza chilometrica tra il nuovo Tribunale di riferimento e i comuni del circondario più lontani da questo è particolarmente elevata in termini spaziali e di tempi di percorrenza. E ancora, in assenza di sicuri elementi conoscitivi circa una effettiva applicazione, ai fini dei disposti accorpamenti, dei criteri della distanza chilometrica e dell'ampiezza del bacino di utenza, potrebbero verificarsi alcune incongruità in sede attuativa in grado di comportare disagi organizzativi eccessivi sia per la popolazione, sia per il servizio giustizia.

Nello schema emerge l'ulteriore scelta dell'eliminazione dei molti **Tribunali che non raggiungono il limite numerico di pianta organica minimo**. Il Legislatore delegato sembra non aver pienamente valorizzato la possibilità che il delegante gli aveva concesso di una rimodulazione di territori degli Uffici sopprimendi con aggregazione e riattribuzione a questi ultimi di porzioni di circondari di Uffici che manterranno la propria esistenza.

Parimenti, nell'applicazione tra i criteri concorrenti individuati dalla Legge Delega (DL 138/2011, convertito con Legge 148/2011), dovrà porsi particolare attenzione a quello relativo alla specificità territoriale con particolare riferimento all'**incidenza della criminalità organizzata**. Tale criterio potrà infatti venire in considerazione per quei Tribunali subprovinciali - in ipotesi suscettibili di essere soppressi - che ricadono in territori storicamente caratterizzati da fenomeni di criminalità (cfr. art. 51, comma 3 bis, c.p.p.).

Potrebbero, a tal riguardo, valorizzarsi criteri "oggettivi ed omogenei" (articolo 1, numero 2, lettera b) anche alla luce dei lavori e degli accertamenti della Commissione Parlamentare Antimafia, quali la pluralità di associazioni malavitose e il numero dei processi pendenti e/o definiti su base pluriennale.

Di ciò potrà tener conto il legislatore in sede di attuazione della delega, eventualmente rimodulando alcuni accorpamenti, senza peraltro mettere in discussione l'impianto della riforma ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Da valutare è poi la situazione relativa ai territori provinciali della Regione Sardegna e la compatibilità con la regola della permanenza dei tribunali presso i capoluoghi di provincia. Invero, alle province "storiche" di Cagliari, Nuoro, Sassari e Oristano si sono aggiunte quelle di Olbia-Tempio, Medio Campidano, Carbonia-Iglesias e Ogliastra istituite dalla Regione Sardegna, con L.R. n. 9/2001 e L.R. n. 10/2002, con rideterminazione dei nuovi confini delle circoscrizioni provinciali. E, nell'esercizio delle proprie prerogative in materia di ordinamento locale e relativa legislazione elettorale, la Regione Sardegna ha nel tempo gestito i procedimenti elettorali per il rinnovo degli organi di Governo degli enti territoriali sardi. L'esito dei referendum popolari regionali tenutisi il 6.5.2012 ha comportato l'abrogazione delle norme istitutive delle nuove province, con conseguente necessità delle modifiche delle circoscrizioni provinciali da adottarsi con legge regionale. La Regione Sardegna è intervenuta con la L.R. 25.5.2012, n. 11 recante norme sul riordino generale delle autonomie locali, e sono stati adottati dal Presidente della Regione Sardegna decreti dichiarativi

§ II.4 - Deve ulteriormente evidenziarsi che i criteri di cui alle lettere c) e f) non sono mai stati sollecitati dal Consiglio, il quale non ha mai prospettato né la **possibilità di “accorpare più uffici di procura anche indipendentemente dall’eventuale accorpamento dei rispettivi tribunali”**, né, tanto meno, ha richiesto che *“all’esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d’appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica”*.

Sotto il primo profilo (disposizione di cui alla lettera c) ⁽¹³⁾) occorre far notare che la previsione di cui alla legge delega ha trovato attuazione esclusivamente con riferimento al ricostituito Tribunale di Giugliano (denominato Napoli nord). L’art. 3 dello schema di decreto legislativo introduce, infatti, alcune modifiche al codice di procedura penale al fine di consentire alla Procura della Repubblica di Napoli di vedere estese le proprie attribuzioni anche ai reati di competenza del Tribunale di Giugliano.

A tale attuazione della delega si accompagna, peraltro, una ulteriore disposizione, con la quale si prevede che le funzioni di giudice per le indagini preliminari per i procedimenti di competenza del tribunale di Giugliano siano affidate ai corrispondenti uffici del Tribunale di Napoli.

Orbene, tale accorgimento, obbligato e conseguente alla mancata previsione di una Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli nord, può comportare, oltre agli evidenti problemi di deroga alla competenza territoriale, talune difficoltà organizzative.

Il Tribunale di Napoli, anzitutto, dovrebbe tener conto della necessità di destinare una parte del proprio personale di magistratura alle funzioni da assolversi con riferimento ai procedimenti del limitrofo e distinto circondario, coordinando le proprie attività anche in funzione della successiva fase dibattimentale da svolgersi presso il tribunale di Giugliano. La soluzione individuata nel provvedimento, inoltre, non sembra possa produrre alcuna significativa riduzione del carico di procedimenti del Tribunale di Napoli, non essendo a tale ufficio sottratta la fase delle indagini preliminari.

Si potrebbe pertanto suggerire - al fine di evitare una evidente distonia del quadro ordinamentale - di costituire presso il Tribunale di Giugliano una apposita Procura della

dell'avvenuta abrogazione di provvedimenti amministrativi colpiti dai citati referendum.

⁽¹³⁾ Invero, la previsione dell’accorpamento in un unico ufficio di procura della competenza allo svolgimento di funzioni requirenti in più tribunali (lett. c), pur non rappresentando essa una novità assoluta nel panorama ordinamentale (basti pensare alla DDA e al Tribunale del Riesame), rischierebbe di introdurre una sorta di concentrazione dell’esercizio dell’azione penale troppo forte, laddove preferibile sarebbe conservare, al di là delle eccezioni già previste, un completo allineamento territoriale tra Tribunali e Procure della Repubblica, anche perché questo consentirebbe di evitare le criticità di natura organizzativa connesse alle molteplici esigenze dei diversi tribunali eventualmente collegati ad una sola procura.

Repubblica, adeguando l'organico dei magistrati giudicanti in modo tale da consentire loro anche lo svolgimento delle funzioni relative alla fase delle indagini preliminari.

Tale auspicata soluzione non inciderebbe negativamente sulla professionalità acquisita in relazione ai reati di criminalità organizzata, atteso che la dispersione della conoscenze e delle abilità è esclusa dal fatto che si tratta di delitti attribuiti alla DDA, che si connota quale ufficio distrettuale e che ha sede nel capoluogo campano.

In alternativa, si potrebbe scegliere di accentrare presso il solo Tribunale di Napoli le competenze civili e penali di tutte le soppresse sezioni distaccate. E a tal riguardo, vi è da evidenziare che tale soluzione sarebbe coerente con quelle adottate in altri, analoghi, uffici giudiziari metropolitani.

In effetti, l'idea di creare un nuovo Tribunale nella provincia napoletana pare non armonizzarsi con gli interventi complessivamente previsti per gli altri Tribunali metropolitani, per nessuno dei quali si è immaginata una duplicazione, mentre i giusti obiettivi della legge delega di "*decongestionamento*" sono stati perseguiti o con la valorizzazione di altri Tribunali sub metropolitani e sub provinciali, appunto non soppressi, ma rinforzati con cessione di competenze del Tribunale metropolitano ovvero col mantenimento di Tribunali anche di ridotte dimensioni.

§ II.5 - Infine va rilevato che la previsione **dell'individuazione minima di tre circondari per ciascuno distretto giudiziario** non può essere del tutto condivisa, poiché si ancora ad un principio aritmetico che mal si concilia con un'analisi delle specifiche ed effettive esigenze dei distretti, sia nel senso del mantenimento di Tribunali di dimensioni troppo ridotte, sia nel senso della esclusione del mantenimento di Tribunali operanti su un assai esteso bacino territoriale o di utenza.

III. - Art. 4 - Magistrati e personale degli uffici soppressi

§ III.1 - L'art. 4 dello schema di decreto legislativo è dedicato alla disciplina dei "*Magistrati e personale amministrativo in servizio presso gli uffici giudiziari soppressi*". Si prevede, in primo luogo, che "*i magistrati già assegnati agli uffici giudiziari soppressi entrano di diritto a far parte dell'organico dei tribunali e delle procure della Repubblica presso il tribunale cui sono trasferite le funzioni, anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze*".

Il legislatore delegato utilizza, sia nella rubrica che nel testo normativo, termini come "*magistrati assegnati*" ed "*uffici giudiziari*" che, così come posti, sembrano lasciare margini a

dubbi interpretativi ed a talune difficoltà applicative. Ciò concerne, in particolare, la posizione di quei magistrati che esercitano le funzioni presso le sopprimate sezioni distaccate di Tribunale.

E' evidente, infatti, che l'utilizzo dell'espressione "ufficio giudiziario" -come peraltro chiarito anche nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo- integra "una definizione riferita, nella legge delega, anche alle sezioni distaccate", per cui la disciplina in oggetto dovrebbe estendersi anche a quei magistrati che, in servizio presso le sezioni distaccate sopprimate, entrano di diritto a far parte dell'organico dei Tribunali presso cui sono trasferite le relative funzioni.

Non appare, tuttavia, del tutto chiaro quali siano i magistrati che possano definirsi "in servizio" presso le sezioni distaccate, le quali non hanno una propria *pianta organica*.

Il solo Tribunale ha una *pianta organica*, mentre l'assegnazione dei magistrati alla sezione distaccata avviene con provvedimento tabellare, sulla scorta del programma organizzativo dell'ufficio ai sensi dell'art. 48-sexies O.G. ovvero con variazioni dello stesso nel corso del biennio di vigenza.

Ne deriva che non è infrequente il caso in cui un magistrato, in virtù della previsione tabellare, svolga le proprie funzioni contemporaneamente presso la sezione distaccata e presso la sede centrale del Tribunale ovvero presso due distinte sedi distaccate. Così, in carenza di un dato normativo certo, non è dato comprendere a quale sede distaccata soppressa (intesa come "ufficio giudiziario") sia "assegnato" il magistrato e, dunque, a quale Tribunale costui debba essere trasferito.

La questione non assume una mera valenza teorica, tenuto conto che la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie ha talvolta imposto di prevedere che i magistrati in servizio presso una sezione distaccata di un Tribunale vengano accorpati ad altro e diverso Tribunale (si pensi, a titolo esemplificativo, al caso della sezione distaccata di Portogruaro, ora appartenente al Tribunale di Venezia (distretto di Corte di Appello di Venezia), che risulta accorpata al Tribunale di Pordenone (Corte di Appello di Trieste) ⁽¹⁴⁾).

Sembrerebbe, quindi, opportuno suggerire che ai fini dell'individuazione del luogo di originaria "assegnazione" del magistrato si faccia ricorso ad un criterio esplicito, univoco ed obiettivo.

Anche perché, qualora la norma venisse interpretata nel senso che il magistrato

⁽¹⁴⁾ Si pensi anche alle ipotesi di revisione endodistrettuale delle circoscrizioni territoriali, come nel caso di Foligno e di Todi, attualmente sezioni distaccate del Tribunale di Perugia, i cui territori vengono assorbiti dal Tribunale di Spoleto, senza considerare i problemi derivanti dalla diversa configurazione delle circoscrizioni amministrative rispetto alle circoscrizioni giudiziarie.

“*assegnato*” alla sezione distaccata soppressa ed accorpata ad altro circondario (c/o altro distretto) dovesse -per così dire- seguire la sorte del territorio di competenza di tale sezione e, quindi, entrare a far parte dell’organico del Tribunale accorpante (e ciò senza un contestuale sensibile incremento della pianta organica del Tribunale che ha visto perdere la sua precedente sezione distaccata), verrebbe in buona parte vanificato il condivisibile obiettivo della riscrittura dei territori circondariali al quale si è accennato in precedenza.

§ III.2 - Sulla base delle medesime considerazioni viene in rilievo un ulteriore aspetto, dall’importante impatto applicativo, riguardante sempre la **posizione dei magistrati in servizio presso le sezioni distaccate** dei Tribunali.

Come già osservato, il numero dei magistrati assegnati alle sezioni distaccate non è facilmente monitorabile ed è soggetto unicamente alle decisioni assunte con la procedura tabellare e, dunque, ad una serie di variabili diverse ed autonome rispetto a quelle, ben più rigide, che presiedono alla determinazione della *pianta organica* dei Tribunali.

Seguendo questa interpretazione può paventarsi il rischio che in taluni ambiti, onde evitare di disperdere unità di personale magistratuale, si adottino rapidi e semplici modifiche tabellari attraverso cui depotenziare l’organico di quelle sezioni distaccate i cui magistrati sono destinati ad organici di altri Tribunali. E’ plausibile ipotizzare, cioè, che nei casi indicati si possa intervenire a riportare presso l’organico della sede principale di Tribunale, con l’espletamento di tempestive procedure tabellari, i magistrati oggi in servizio presso le sezioni distaccate, onde mantenere gli stessi presso quell’ufficio giudiziario.

Tale operazione, ove il legislatore non provveda ad adottare correttivi adeguati, solo lasciando che la modifica organizzativa diventi operativa con l’entrata in vigore dell’emanando decreto legislativo, rischierebbe di rendere vano, almeno in taluni casi, l’effettuato sforzo di riequilibrio delle circoscrizioni giudiziarie.

Tutte queste criticità potrebbero essere superate laddove si accedesse ad un’altra opzione ermeneutica, pure resa possibile dall’ambiguità delle norme in esame e sicuramente più compatibile con l’attuale assetto ordinamentale.

La stessa relazione illustrativa allo schema di decreto delegato (pag. 11) riconosce che l’assegnazione di un magistrato ad una sezione distaccata si risolve sostanzialmente in una temporanea assegnazione di un ruolo nell’ambito del medesimo ufficio giudiziario, del cui organico il magistrato continua a far parte (essendo soggetto al potere di vigilanza del dirigente; potendo partecipare ai c.d. “*concorsi interni*” per qualsiasi posto vacante nell’ambito del Tribunale; dovendo partecipare alle riunioni ex art. 47quater O.G. organizzate presso una delle sezioni della sede centrale alla quale resta dunque funzionalmente collegato;

etc.) e specifica (pagg. 18 e 19) che “*la soppressione dei posti di organico del personale di magistratura negli «uffici assorbiti» non determina un automatico corrispondente aumento dell'organico degli uffici «incorporanti»*”, in quanto è previsto un meccanismo di automatico passaggio del personale di magistratura ed amministrativo al corrispondente Tribunale o alla corrispondente Procura, eventualmente anche in sovrannumero.

E' evidente, allora, che tale meccanismo può operare solo laddove si registri una vera e propria soppressione di posti in organico, ossia nei casi in cui l'intero Tribunale (o l'intera Procura) siano assorbiti da un altro ufficio.

Il fenomeno della soppressione di posti in organico, invece, non si registra nell'ipotesi di soppressione delle sezioni distaccate, sia nel caso in cui il territorio corrispondente resti agganciato al circondario del Tribunale originario, sia nel caso in cui tale territorio vada ad accrescere quello di altri uffici giudiziari, in quanto le sezioni distaccate sono prive di una propria e autonoma pianta organica e la loro soppressione non determina alcun effetto immediato nel Tribunale di origine, essendo rimessa la riformulazione, sulla base delle oggettive esigenze dimensionali e territoriali delle nuove realtà organizzative (art. 4, commi 3 e 6, del decreto), ad un decreto del Ministro della Giustizia, sentito il Consiglio Superiore della Magistratura.

Analoghi criteri sono indicati per i magistrati onorari e per il personale amministrativo (per quest'ultimo, in particolare, si evidenzia la essenzialità della definizione degli organici e della copertura dei relativi posti dirigenziali).

E' auspicabile, dunque, un intervento correttivo sullo schema di decreto delegato che escluda esplicitamente dall'applicazione del meccanismo disegnato dall'art. 4 la soppressione delle sezioni distaccate.

A tal fine il legislatore delegato dovrebbe espressamente chiarire che si considerano assegnati alla sede principale dell'ufficio giudiziario soppresso anche i magistrati comunque destinati ad una o più sedi distaccate.

Di conseguenza, sarebbe poi opportuna una rideterminazione delle piante organiche in tempi molto più rapidi ed eventualmente - nella denegata ipotesi in cui non si ritenesse di soprassedere sulla scelta di sdoppiare il Tribunale di Napoli - soluzioni particolari per dotare immediatamente il Tribunale di Napoli Nord del personale di magistratura (togata ed onoraria) ed amministrativo necessario per il suo funzionamento. E' opportuno che venga previsto un termine per la rideterminazione delle piante organiche.

§ III.3 - Il secondo periodo del primo comma dell'art. 4 dello schema di decreto legislativo è espressamente dedicato alla regolamentazione della **posizione dei magistrati**

addetti in via esclusiva alla trattazione delle controversie in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie: il legislatore prevede che costoro, ove il tribunale “*incorporante*” sia diviso in sezioni, entrino a far parte dell’unica sezione lavoro.

Sarebbe opportuno che la norma, che ora si limita a fare riferimento ai magistrati addetti in via esclusiva alla trattazione delle controversie di lavoro, venga chiarita esplicitando che essa trova applicazione solo per coloro che stabilmente fanno parte delle sezioni lavoro o che sono destinati in pianta organica a svolgere le funzioni di giudici del lavoro pur in assenza di una sezione specializzata nell’ufficio di appartenenza e non anche a quei magistrati che trattino – magari anche in via esclusiva - le controversie in materia di lavoro e previdenza per mera assegnazione tabellare, non inerendo a questi ultimi lo status peculiare riconosciuto ai magistrati assegnati alle funzioni di giudici del lavoro previste nella pianta organica dell’ufficio (si pensi, ad esempio, al meccanismo dei concorsi interni, loro precluso; a quello delle applicazioni e supplenze, molto più restrittivo, etc.).

Viceversa, per i magistrati addetti, solo per assegnazione tabellare, alla trattazione esclusiva delle controversie di lavoro dovrebbe essere previsto solo il diritto di permanere, in queste funzioni tabellari, nell’ufficio accorpante.

La disposizione, conformata sull’art. 36, comma 1, D.Lgs. n. 51/1998 emanato in occasione dell’istituzione del giudice unico di primo grado, va apprezzata manifestando la finalità positiva di garantire e preservare la professionalità dei magistrati specializzati nella materia giuslavoristica. Non appare del tutto condivisibile, tuttavia, il richiamo al secondo comma del citato art. 36, a norma del quale i magistrati già addetti in via esclusiva alla trattazione delle controversie in materia di lavoro “*possono chiedere il trasferimento a posti di organico della sezione lavoro della corte di appello del distretto in cui è compreso l’ufficio di appartenenza anche in deroga alle disposizioni dell’art. 194 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12*”.

La disposizione del 1998, infatti, si collocava nel contesto della disciplina istitutiva del giudice unico di primo grado, in ragione della quale, soppressa la figura del pretore del lavoro ed emancipati i Tribunali dalle funzioni di appello, si registrava la necessità di coprire con magistrati specializzati le neo costituite sezioni di lavoro presso le Corti di appello. Nell’attuale contesto non si registra un’analoga esigenza per cui, pur nella consapevolezza delle carenze di organico registrabili presso le sezioni lavoro delle Corti di appello, non appare giustificato il riconoscimento di benefici (trasferimento a domanda in corte di appello, deroga al termine di legittimazione di cui all’art. 194 O.G.) che determinino situazioni di

disparità rispetto ai magistrati non addetti in via esclusiva alla trattazione delle controversie in materia di lavoro.

§ III.4 - Venendo, poi, al principio stabilito dall'art. 1, comma 2 lett. h), della legge delega n. 148 del 2011, sancito al comma 2 dell'art. 4 dello schema di decreto legislativo, può osservarsi che vengono ribadite le opzioni assunte dal legislatore in occasione dell'istituzione del giudice unico di primo grado (art. 34, comma 2, D. Lgs. n. 51/1998).

Lo spostamento dei magistrati non è considerata una assegnazione ad altro ufficio giudiziario o destinazione ad altra sede, ai sensi dell'art. 2, comma 3, R.D. n. 511 del 1946, e non costituisce trasferimento ad altri effetti, compresi quelli di cui all'art. 194 O.G. e all'art. 13 della legge n. 97 del 1979.

Si determina, quindi, l'**inapplicabilità del beneficio dell'indennità di missione** dovuta ai magistrati per i disagi derivanti dall'inserimento nel nuovo ufficio a seguito di trasferimento ex art. 2, comma 3, L.G..

Vengono fatti salvi, quanto ai magistrati che siano costretti a fissare la loro residenza in sede di servizio diversa da quella originaria, i diritti alle indennità di tramutamento e di missione previsti dalle leggi n. 836/1973 e n. 417/1978.

V'è ulteriormente da rilevare che la disposizione in esame non contempla la regolamentazione delle situazioni nelle quali il magistrato in servizio presso l'ufficio giudiziario soppresso goda, in funzione della sua presenza presso detto ufficio, di speciali benefici economici previsti dalla legge (può menzionarsi, a titolo di esempio, il beneficio previsto dall'art. 5 della legge n. 133/1998, per l'avvenuto trasferimento presso sedi disagiate). Anche su tale punto è auspicabile un chiarimento normativo.

§ III.5 - Venendo all'esame del comma terzo dell'art. 4, deve rilevarsi che esso dà attuazione all'art. 1, comma 2 lett. i), della legge delega, stabilendo che con decreto del Ministro della Giustizia, sentito il Consiglio Superiore della Magistratura, sono determinate le **piante organiche** dei Tribunali e delle Procure della Repubblica presso il Tribunale.

Si tratta di una previsione da valutare positivamente, che consente di dare concreta applicazione al principio, insito nella delega, per il quale la soppressione dei posti di organico dei magistrati negli uffici giudiziari "*assorbiti*" non necessariamente comporta un automatico corrispondente aumento dell'organico degli uffici "*incorporanti*", ma una rimodulazione delle singole piante organiche in ragione delle oggettive esigenze dimensionali e territoriali delle nuove realtà organizzative (si pensi, ad esempio, alle aree di maggiore sviluppo socioeconomico, notoriamente con piante organiche sottodimensionate, ovvero alle aree interessate dalla criminalità organizzata).

Le impellenti esigenze organizzative inducono, peraltro, ad auspicare -come si è già sopra rilevato - che un simile intervento ministeriale avvenga in tempi particolarmente rapidi, in modo da consentire al Consiglio Superiore della Magistratura di adottare le procedure concorsuali di copertura dei posti in termini ragionevolmente contratti e, comunque, idonei a consentire l'efficiente funzionamento delle nuove strutture nel termine di efficacia previsto dall'art. 10 dello schema di decreto legislativo (*"decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore del presente decreto"*), ferma restando la necessità che la rimodulazione delle piante organiche avvenga sulla base di dati statistici omogenei e previamente condivisi.

La rideterminazione delle piante organiche, oltre che *"sollecita"*, dovrà evidentemente essere anche *"razionale ed equilibrata"*. Nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo (parte finale del par. 2) si fa innanzitutto riferimento al rapporto tra la popolazione e il numero dei giudici e pubblici ministeri di primo grado, rapporto pari ad *"un giudice ogni 11.745 abitanti"* e *"un pubblico ministero ogni 30.715 abitanti"*, affermandosi appunto che *"si tratta di un dato significativo che potrà essere utilizzato, con tutti i correttivi utili a tener conto della diversa distribuzione della domanda di giustizia nel nostro Paese nonché della qualità e della quantità del contenzioso, all'esito dell'intervento allorché l'amministrazione giudiziaria dovrà procedere a rideterminare alle piante organiche di ciascun ufficio giudiziario esistente sull'intero territorio nazionale"*.

Riservando ulteriori precisazioni allorquando sarà in concreto all'esame del Consiglio il decreto di rideterminazione delle piante organiche, appare già opportuno segnalare alcune brevi considerazioni:

- il rapporto tra popolazione e numero di magistrati è un dato importante ma di certo non decisivo, perché l'entità della pianta organica deve essere adeguata soprattutto alla qualità e quantità del contenzioso;
- tali ultimi dati non sono uniformi sul territorio nazionale e la non omogeneità del dato quantitativo pur in presenza di bacini d'utenza simili rende evidente che si tenga conto di questi ulteriori elementi di valutazione ai fini di un'adeguata distribuzione dei magistrati sul territorio;
- la quantità non va, peraltro, intesa con riferimento solo al numero di *"pendenze"*, trattandosi di un indice che può dipendere da una pluralità di variabili (legati a fattori straordinari e contingenti o anche ad una ridotta produttività negli anni precedenti), ma deve essere riferita alle *"sopravvenienze"* e, soprattutto, al numero di *"definizioni"* (così come, peraltro, si legge anche nella citata relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo), nonché alla *qualità del contenzioso* dipendente da specificità, sociali ed economiche, di alcuni

territori rispetto ad altri;

- in tal modo l'indice valutativo della "produttività" – peraltro in termini assoluti già elevata anche rispetto agli standards europei - potrà essere debitamente valorizzato in considerazione delle variabili presenti sul territorio nazionale, anche a parità di caratteristiche dimensionali ed organizzative di alcuni uffici (simili per numero di magistrati, specializzazioni interne, entità delle risorse materiali, amministrative ed informatiche).

Di tutti questi elementi (ed argomenti) non si potrà non tenere conto ai fini di una corretta ed equa rideterminazione delle piante organiche .

In effetti, sarebbe auspicabile che la rideterminazione delle piante organiche e la conseguente copertura dei posti vacanti, mediante l'espletamento di concorsi per i tramutamenti dei magistrati, avvengano prima dello spirare del termine di efficacia previsto dal secondo comma dell'art. 10, consentendo così una più razionale riorganizzazione degli uffici "incorporanti".

Ciò consentirebbe anche di prevedere una diversa disciplina per la destinazione dei magistrati cc. dd. *perdenti posto*, in linea con le norme ordinamentali e secondarie in materia, eliminando la disparità di trattamento con i magistrati che ricoprono incarichi direttivi, per i quali nell'art. 5 del decreto in esame è stata specificamente prevista una deroga ai termini di legittimazione ex art. 194 O.G.

E' il caso di evidenziare, in proposito, che il Consiglio nella propria normativa secondaria in materia di tramutamenti (Circ. n. 12046/2009 e succ. mod.) ha disciplinato il "trasferimento d'ufficio per soppressione di sede o riduzione di organico".

Nel paragrafo XXVI della citata circolare - dopo aver richiamato la disciplina primaria di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 2 R.D.L. 31 maggio 1946, n. 511 - si è previsto che "se è vacante un posto corrispondente a quello soppresso nella stessa sede ove si trova l'ufficio o il posto soppresso, ovvero in altro ufficio del medesimo distretto o di un distretto viciniore, esso sarà assegnato al magistrato interessato nell'ordine indicato ed in quanto possibile, avuto riguardo alla vacanza più antica nell'ambito dei posti di ciascuna qualifica e previa acquisizione del parere di cui all'art. 13 co.3 L. 111/07, in caso di mutamento di funzioni. In alternativa il magistrato potrà chiedere un diverso posto con concorso virtuale, con esclusione dei posti menzionati al punto 26 del par. V" (ovvero i posti con incarico direttivo, semidirettivo, di sostituto presso la D.N.A., di magistrato addetto all'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, e a posti di consigliere o di sostituto presso al stessa Corte).

Tale disciplina appare rispettosa dei principi costituzionali e ordinamentali in materia di mobilità dei magistrati, sicché è auspicabile una riformulazione da parte del legislatore

delegato dell'art. 4 del decreto in esame, che preveda anche per i magistrati degli uffici soppressi una deroga ai termini di legittimazione previsti dall'art. 194 O.G. e che venga coordinato con un'accelerazione dei tempi di rideterminazione delle piante organiche. Il Consiglio Superiore della Magistratura garantirà la piena e pronta collaborazione istituzionale nell'attivazione delle procedure di tramutamento sia in sede ordinaria che *extra ordinem*.

Per concludere sul punto, sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore che precisi come il disposto dell'art. 4 si riferisca solo agli "uffici" soppressi e non alle sezioni distaccate e, nel contempo, preveda per i magistrati degli uffici soppressi una deroga al termine di legittimazione per i tramutamenti, previsto dall'art. 194 O. G.

§ III.6 - In ragione di quanto stabilito dall'ultimo comma dell'art. 4 - pure attuativo del principio sancito dalla legge delega - anche il **personale amministrativo "recuperato"** con l'intervento di riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie viene ad essere ricollocato, al pari di quello magistratuale, presso i Tribunali e le Procure della Repubblica presso il Tribunale all'esito di un successivo riequilibrio complessivo delle piante organiche. Anche in questo caso, naturalmente, è auspicabile un intervento tempestivo del Ministro della Giustizia, diretto a far fronte alle croniche carenze di organico degli uffici, anche di secondo grado, in maggiore difficoltà.

§ III.7 - Infine, deve essere segnalata, quale doverosa norma di chiusura sistematica, la previsione del comma 4, che stabilisce che i **magistrati onorari** (si fa riferimento, evidentemente, a magistrati onorari diversi dai giudici di pace, per i quali è stato predisposto un differente schema di decreto legislativo sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie) già addetti agli uffici soppressi sono addetti di diritto ai Tribunali ed alle Procure della Repubblica presso il Tribunale cui sono trasferite le funzioni. Va a tal proposito evidenziato che non sono state considerate in tale automatismo di assegnazione le conseguenze relative alle eventuali incompatibilità (previste dalla normativa sia primaria che secondaria in materia) che possono configurarsi in relazione alla posizione dei singoli magistrati onorari nei diversi Tribunali e Procure della Repubblica presso il tribunale cui sono trasferite le funzioni.

IV. - Art. 5 - Magistrati titolari di funzioni direttive e semidirettive

L'art. 5 dello Schema di decreto legislativo recante "*Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell'articolo 1, comma 2 della legge 14 settembre 2011, n. 148*" disciplina gli effetti della soppressione degli uffici giudiziari nei confronti dei magistrati titolari degli incarichi di presidente di Tribunale,

presidente di sezione, procuratore della Repubblica e procuratore aggiunto.

La norma in primo luogo prevede che essi, nei centoottanta giorni successivi all'entrata in vigore del decreto, possono chiedere, in deroga al disposto dell'art.194 R.D. n. 12 del 1941 "*l'assegnazione a posti vacanti pubblicati*".

Si stabilisce, in sostanza, che i magistrati direttivi e semidirettivi sono sottratti, a seguito della soppressione della sede in cui operano, al vincolo di permanenza triennale stabilito in via generale dalla norma di ordinamento giudiziario quale requisito di legittimazione ai trasferimenti successivi.

Il secondo comma stabilisce che i magistrati direttivi e semidirettivi possono altresì chiedere, "*eventualmente subordinando gli effetti della domanda al mancato conferimento di un posto richiesto del comma 1*", di essere destinati, anche in soprannumero, alle funzioni di consigliere di Corte d'appello in un distretto da essi scelto, oppure a quelle di giudice di Tribunale o di sostituto procuratore della Repubblica in una sede da essi scelta.

Talune incertezze interpretative potrebbero derivare dal riferimento alla possibilità di tali magistrati di richiedere "*posti vacanti pubblicati*". Non è chiaro, in particolare, se costoro possano partecipare alla selezione per qualsiasi posto per il quale il Consiglio abbia in corso la procedura di copertura, sebbene i termini per la proposizione delle domande siano già scaduti, ovvero esclusivamente per quei posti per i quali, alla data della domanda, non siano ancora scaduti i termini previsti dal bando per la proposizione della domanda. Si auspica un chiarimento sul punto, dovendosi rilevare che la prima delle interpretazioni è foriera di rilevanti problematiche organizzative, comportando l'espletamento *ex novo* di procedure amministrative in stato di avanzata trattazione.

Vi è da rilevare, inoltre, che la rimessione in termini dei magistrati perdenti posto oltre che incidere sui profili di buon andamento, economia e speditezza dell'attività amministrativa, può indurre dubbi di legittimità della procedura, introducendo una misura di evidente privilegio per taluni magistrati il cui fondamento non appare di immediata comprensione.

Il comma 3 della disposizione in commento prevede che i magistrati che non si siano avvalsi delle facoltà previste dai commi 1 e 2 sono destinati d'ufficio ad esercitare le funzioni di giudice di Tribunale o di sostituto procuratore della Repubblica negli uffici accorpanti. Tale ultima destinazione è considerata trasferimento a domanda ai fini del trattamento economico, salvo quanto previsto al comma 2 dell'art. 4.

Il comma 5 della disposizione introduce una ulteriore misura derogatoria della disciplina ordinaria dei trasferimenti a favore dei magistrati che esercitano le funzioni

direttive o semidirettive nelle sedi soppresse, stabilendo che, anche nelle nuove funzioni assegnate, non siano sottoposti ai termini di legittimazione di cui all'art. 194 O.G.. Costoro possono, quindi, proporre nuove domande di tramutamento dopo due anni di esercizio delle funzioni, qualora abbiano ottenuto nuovo incarico direttivo secondo il comma 1 ed addirittura senza alcun vincolo di permanenza, ove siano stati destinati ad altre funzioni secondo i commi 2, 3 e 4.

Occorre osservare che tale disposizione introduce una ulteriore deroga alla regola di permanenza minima triennale nel posto ove è avvenuto il trasferimento, che è dettata al fine di assicurare il buon andamento e la funzionalità dell'attività amministrativa. La regola appare così consolidata nel settore del governo della magistratura, che il legislatore, con la recente emanazione dell'art. 35, comma 3, del D.L. n. 5 del 2012, ne ha consacrato in via interpretativa il valore precettivo generale ⁽¹⁵⁾.

Tenuto conto che le disposizioni previste già organizzano un sistema di ampia tutela delle aspirazioni individuali del magistrato che abbia visto sopprimere l'ufficio in cui esercita il ruolo direttivo o semidirettivo - prevedendo una serie di possibilità alternative di destinazione, con indubbi vantaggi procedurali (come la possibilità di proporre domande in deroga all'art. 194 O.G.) e sostanziali (in alternativa scegliere un posto non direttivo in qualsiasi ufficio di proprio gradimento, anche in soprannumero) - appare eccessivo, sotto il profilo della proporzione tra tale esigenza di individuale tutela e quella del buon andamento della amministrazione della giustizia, il riconoscimento della ulteriore facoltà di abbandonare il nuovo posto con anticipo in deroga al termine generale triennale di legittimazione. E ciò sia che la nuova assegnazione sia considerata officiosa (comma 3), sia che essa sia il frutto della istanza dal magistrato (comma 4).

Il sistema appare anche intrinsecamente incoerente, se si tiene conto che il termine di legittimazione è ridotto a due anni per la sola ipotesi di assegnazione a funzioni direttive, mentre nulla si dice in ordine alla eventualità del conferimento di un incarico semidirettivo.

Non risulta, peraltro, prevista alcuna specifica valutazione dell'attività svolta, ai fini della conferma nelle funzioni direttive e semidirettive (verifica imposta, invece, in via ordinaria, dagli articoli 45 e 46 del D.Lgs. 160/2006), e tanto né in occasione della domanda di assegnazione di cui al comma 1, che nell'evenienza di una ulteriore domanda ai sensi del

⁽¹⁵⁾ La norma citata stabilisce 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."

comma 5 lettera a).

In proposito, deve rilevarsi che l'art. 37 del D.Lgs. 51/1998 (*Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado*), in molti aspetti sovrapponibile all'art. 5 dello schema di decreto legislativo in esame, prevedeva espressamente che per l'assegnazione dei posti vacanti di presidente di Tribunale ordinario, presidente di sezione di Tribunale ordinario, procuratore della Repubblica e procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale ordinario fossero *"particolarmente valutate le attitudini allo svolgimento di funzioni direttive dimostrate nell'esercizio delle precedenti funzioni"*.

Peraltro, in virtù dell'applicazione dell'attuale disciplina secondaria del Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria, attesa la durata di validità triennale del parere attitudinale specifico, l'assegnazione del nuovo incarico direttivo o semidirettivo potrebbe avvenire prescindendo da una valutazione dei risultati conseguiti, il che rende poco ragionevole la situazione di vantaggio prevista per i magistrati direttivi e semidirettivi di un ufficio soppresso, come pure la deroga al termine di legittimazione al trasferimento introdotta per i magistrati assegnati a nuove funzioni direttive ai sensi dell'art. 5 comma 5 lettera a).

La disposizione di chiusura della norma, infine, si occupa del periodo di centoottanta giorni in cui ai magistrati titolari di incarichi negli uffici soppressi è consentito di esprimere la propria opzione – e formulare domande – ai fini della nuova destinazione. In merito si dispone che a tali magistrati siano affidate funzioni semidirettive di presidente di sezione o procuratore aggiunto presso l'ufficio cui è accorpato quello di provenienza, con funzioni nel settore organizzative.

La norma deroga esplicitamente al comma 3 dell'art. 2 del R.D. lgs. 511 del 1946 secondo cui *"In caso di soppressione di un ufficio giudiziario, i magistrati che ne fanno parte, se non possono essere assegnati ad altro ufficio della stessa sede, sono destinati a posti vacanti del loro grado in altra sede"*. Tale deroga, evidentemente, fa riferimento alla possibilità di attribuire un posto semidirettivo anche ove esso non sia vacante, così di fatto stabilendo la possibilità di soprannumero in tali funzioni; inoltre, consente di escludere qualsiasi vantaggio in favore dei magistrati titolari di incarichi direttivi o semidirettivi presso gli uffici soppressi nelle procedure comparative di cui al comma 1.

Ancora, l'espressa attribuzione delle funzioni semidirettive presso il nuovo ufficio in soprannumero, in via transitoria, con l'identificazione diretta di un momento in cui questa deve cessare, sta a significare che, alla scadenza del termine, essi decadono dalle funzioni, anche in presenza di magistrati più giovani, nella qualifica o nell'anzianità, che esercitano identiche funzioni loro attribuite espressamente con riferimento a tale ufficio.

In definitiva, l'art. 5 disegna una disciplina orientata a minimizzare gli effetti pregiudizievoli della soppressione dell'ufficio per i magistrati che esercitano funzioni direttive o semidirettive, con meccanismi sostanziali e procedurali che derogano alle regole ordinarie di mobilità dei magistrati.

Trattasi di opzione ricalcata sulla soluzione adottata dall'art. 37 della legge 51/1998 in occasione della soppressione degli uffici di pretura.

Può rilevarsi, d'altra parte, che rispetto a quella legislazione è nel frattempo mutata, per la scelta esplicitamente operata dal legislatore con la riforma del 2006 - cui il Consiglio Superiore della Magistratura ha dato convinta adesione e seguito nella normativa regolamentare e nella prassi amministrativa - la stessa configurazione "culturale" dei ruoli direttivi e semidirettivi. Essi sono ormai descritti e disciplinati non più in termini di traguardo professionale individuale definitivamente e irrevocabilmente acquisito - e della cui imprevista ed inopinata perdita i titolari debbano quindi essere compensati - ma come un "servizio" reso a tempo determinato - e quindi, per sua natura, precario - in favore dell'interesse alla funzionalità dell'ufficio e della collettività dei magistrati.

In tale quadro, sembrerebbe più corretto prevedere per i magistrati titolari di incarichi direttivi e semidirettivi la regola generalmente adottata nelle precedenti esperienze di soppressione di uffici giudiziari e conforme alla disciplina ordinariamente applicata dal Consiglio per le ipotesi di cessazione di un incarico (ad es. a seguito di annullamento del conferimento dello stesso, oppure nell'ipotesi prevista dall'art. 46 comma 2 D.Lgs. 160/2006 per la decadenza dall'incarico semidirettivo), cioè quella che riconosce al magistrato la facoltà di tornare a ricoprire le funzioni svolte prima del conferimento dell'incarico perduto.

V. - Articolo 7 - Edilizia giudiziaria

Il decreto legislativo all'articolo 7 disciplina la tematica dell'edilizia, prevedendo espressamente che, in deroga all'articolo 2, primo comma, della legge 24 aprile 1941 n. 392 (¹⁶), il Ministro della Giustizia può disporre che siano utilizzati a servizio del Tribunale, per

(¹⁶) Si evidenzia che l'art. 2, primo comma, della legge 24 aprile 1941, n. 392 è stato abrogato, a decorrere dal 16 dicembre 2009, dall'articolo 2, comma 1, del D.L. 22 dicembre 2008 n. 200, per poi essere successivamente ripristinato dall'articolo 1 della legge 18 febbraio 2009, n. 9, in sede di conversione. Esso così recita:

"Le spese indicate nell'art. 1, sono a carico esclusivo dei Comuni nei quali hanno sede gli Uffici giudiziari, senza alcun concorso nelle stesse da parte degli altri Comuni componenti la circoscrizione giudiziaria. Ai detti Comuni sedi di Uffici giudiziari sarà corrisposto invece dallo Stato, a decorrere dal 1° gennaio 1941, un contributo annuo alle spese medesime nella misura stabilita nella tabella allegata alla presente legge (1).

un periodo superiore a cinque anni dal decorso di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo per cui è parere, gli immobili di proprietà dello Stato, ovvero di proprietà comunale interessati da interventi edilizi finanziati ai sensi dell'art. 19 legge 30 marzo 1981, n. 119 a servizio degli uffici giudiziari e delle sezioni distaccate soppressi.

La *ratio* è evidente e risiede nell'esigenza di far temporaneamente fronte ai problemi di edilizia giudiziaria che possono sorgere a cagione della soppressione di taluni uffici giudiziari.

In altri termini, è possibile che l'ufficio giudiziario che ha accorpato le competenze già appartenenti a taluni uffici soppressi abbia la propria sede presso un edificio non idoneo a far fronte al *surplus* di lavoro conseguente all'accorpamento. E', infatti, evidente che tale novità organizzativa comporterà un notevole aumento di afflusso di utenza, avvocati, consulenti, testimoni, per il caso della soppressione delle sezioni distaccate, presso la sede centrale, ovvero, per l'ipotesi di abolizione di taluni tribunali ordinari, presso la sede dei Tribunali incorporanti. E l'aumento di cui si discorre può implicare la ricerca di locali idonei ad ospitare l'attività giudiziaria, per cui, essendo possibile che gli enti territoriali non riescano, nei ristretti termini in cui la legge delega diverrà efficace, ad edificare nuovi immobili o a ristrutturare stabili già esistenti, potrebbe apparire non irrazionale l'opzione qui prescelta di consentire che siano posti a servizio, quali uffici giudiziari, immobili statali ovvero realizzati, ristrutturati, completati o ampliati anche grazie a mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti, già a servizio degli uffici giudiziari e delle sezioni distaccate soppressi.

Purtuttavia, il termine, nella sua portata massima quinquennale (ma che, in realtà, sommato a quello dilatorio di efficacia della normativa delegata, può allungarsi sino a sei anni e sei mesi), sembra decisamente eccessivo per due ordini di considerazioni.

In primo luogo, esso appare sproporzionato al tempo che ragionevolmente l'ente territoriale deve avere a disposizione per pianificare interventi edilizi finalizzati all'uso giudiziario. Anzi, esso può risultare addirittura controproducente, non incentivando l'ente ad affrontare quanto prima il problema, la cui soluzione può essere rimandata nel tempo a

I contributi stessi potranno essere riveduti ed eventualmente modificati annualmente, e comunque in ogni momento, quando ricorrano particolari esigenze, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri del tesoro e dell'interno (2).

I contributi suindicati potranno essere aumentati, con legge, su proposta del Ministro per la grazia e giustizia, di concerto con i Ministri per le finanze e per l'interno, nel caso di costruzione, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri generali di palazzi di giustizia e relativo nuovo arredamento, sempre che tali costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri siano fatti dallo Stato o da questo autorizzati con legge su proposta del Ministro per la grazia e giustizia di concerto con i Ministri per le finanze e per l'interno.

I contributi stessi potranno essere tuttavia riveduti ed eventualmente modificati con decreto del Ministro per la grazia e giustizia, di concerto con i Ministri per le finanze e per l'interno, allo scadere di ogni triennio."

scemmai successivi mandati elettorali (tanto più se si tiene conto di quanto previsto all'art. 9 dello schema di decreto legislativo, di cui si dirà più avanti).

In altri termini, l'eventuale termine quinquennale (*recte* pari a sei anni e mezzo), durante il quale è possibile che presso gli uffici soppressi si continui ad esercitare la funzione giurisdizionale, può davvero esporre la riforma a tentativi di conservare l'esistente, che, in concreto, può rimanere inalterato.

In tale ottica appare ancor più sconsigliabile l'estensione della disposizione alle sezioni distaccate, la cui soppressione non deve essere esposta a nessun possibile ripensamento: tanto più che il presumibile afflusso di utenza proveniente da tali uffici presso la sede centrale potrebbe essere il più delle volte meglio gestibile di quello occasionato dalla soppressione dei Tribunali.

Peraltro, tale potenziale sopravvivenza fattuale delle sezioni distaccate rimane poco compatibile con la novità ordinamentale di cui all'art. 2 co. 1 lett. e) del D. Lgs. per cui è parere, che sopprime gli articoli di cui alla sezione I bis del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 che, appunto, disciplinano le sezioni distaccate. Potrebbe così accadere che, pur abrogate sulla carta, esse rimangano sostanzialmente in vigore, senza, però, alcuna copertura normativa che ne disciplini l'organizzazione ed il funzionamento.

Il legislatore delegato chiarisce poi che il provvedimento, in virtù del quale gli immobili *de quibus* possano essere posti a disposizione delle finalità giudiziarie, debba essere adottato dal Ministro della Giustizia, all'esito di un percorso procedimentalizzato, che vede come soggetti istituzionali da interpellare in modo obbligatorio, ma non vincolante: il presidente del Tribunale, il consiglio giudiziario, il consiglio dell'ordine degli avvocati e le amministrazioni locali interessate.

V'è però da rilevare che la discrezionalità sul punto attribuita al Ministro della Giustizia è amplissima, non essendo indicato alcun presupposto perché possa essere emesso il provvedimento in discorso. All'uopo potrebbe apparire quanto meno opportuno vincolare il buon esito del procedimento a talune specifiche, quanto obiettive circostanze.

VI. - Articolo 8 - Disposizioni transitorie

L'articolo 8 detta le disposizioni transitorie.

§ VI.1 - Il primo comma chiarisce che, **durante il periodo intercorrente fra la data di entrata in vigore del decreto legislativo e quella di efficacia dello stesso**, pari a diciotto mesi decorrenti dal di successivo a quello della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della

Repubblica, le **udienze già fissate continuano ad essere tenute presso i medesimi uffici soppressi.**

Opportunamente si prevede che le udienze fissate per una data successiva al decorso dei cennati diciotto mesi saranno tenute presso il nuovo ufficio competente: il che potrebbe rendere superflue eventuali comunicazioni alle parti coinvolte nel processo, posto che il giudice potrà direttamente rinviare il procedimento dinanzi all'ufficio giudiziario incorporante, qualora la data dell'udienza da fissarsi sia posteriore alla scadenza del termine di diciotto mesi previsto dal decreto.

Peraltro la razionalità di tale comma è viepiù rafforzata dagli ultimi due commi dell'art. 8 che, pur dovendosi qualificare quale disposizioni programmatiche e non precettive, stabiliscono che i processi penali e le controversie civili debbano continuare ad essere trattate dai medesimi giudici ai quali erano state assegnate prima dell'accorpamento.

§ VI.2 - Il secondo comma dell'art. 8 prevede, inoltre, che sino al decorso del termine di efficacia del decreto legislativo, i processi si considerano pendenti innanzi all'ufficio giudiziario destinato alla soppressione.

La norma, oltre ad assumere una rilevanza processuale, regolando le questioni di litispendenza, continenza, connessione e competenza, riverbera i propri effetti sul disposto di cui ai commi 11 e 12 dell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, in tema di raggiungimento dell'obiettivo di riduzione di almeno il dieci per cento di arretrato e della correlativa erogazione di misure incentivanti in favore del personale di magistratura e del personale amministrativo.

Va segnalato che nessuna disciplina transitoria è dettata per i procedimenti ancora in fase di indagini preliminari relativi a fatti di reato commessi nei territori delle sopresse sezioni distaccate che vengono assorbiti da Tribunali diversi rispetto a quelli di origine.

VII. - Articolo 9 - Clausola di invarianza.

Con tale disposizione è espressamente previsto che la riforma della geografia giudiziaria non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La previsione - ovviamente, conforme alla *ratio* della legge delega tutta volta a riorganizzare il comparto giustizia - raggiungendo, al contempo, gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza del servizio reso e di riduzione di spesa, presenta qualche criticità in punto di trasferimento di personale e, soprattutto, in punto di edilizia giudiziaria.

Sul primo profilo, si osserva che la fase attuativa dovrà assicurare un assetto del

personale amministrativo che consenta il pieno dispiegamento delle funzioni giurisdizionali negli uffici giudiziari in esito alla revisione delle circoscrizioni.

Sotto il distinto profilo delle criticità in punto di edilizia giudiziaria, al di là della previsione di cui all'art. 7 in tema di possibile destinazione all'uso giudiziario di immobili statali o finanziati ai sensi dell'art. 19 l. 119/81 già adibiti a servizio degli uffici giudiziari e delle sezioni distaccate soppressi, può accadere che gli enti locali, nel cui territorio si trovino le sedi giudiziarie che hanno visto incrementare la propria competenza, debbano procedere all'adeguamento dei pregressi edifici all'aumento dell'utenza ovvero, addirittura, provvedere alla realizzazione di nuovi stabili, così come è ipotizzabile che essi debbano adattare le infrastrutture viarie o tramviarie (nonché i relativi parcheggi) per rendere possibile l'accesso, anche ad un numero maggiore di persone, alla struttura giudiziaria.

E' però plausibile ritenere che a tali interventi l'ente locale non potrà far fronte, anche in considerazione del noto vincolo di stabilità interna e della progressiva riduzione delle rimesse statali, senza oculati interventi di ordine finanziario.

Per la migliore realizzazione di questa riforma sarebbe necessario operare una ragionevole previsione di spese aggiuntive, quantomeno in una prima fase (ovvero sino a che non si realizzerà quel recupero di efficienza e quell'abbattimento delle spese che consentirà all'intera operazione non solo di autofinanziarsi ma di ottenere significativi risparmi), tenuto anche conto delle necessità di adeguamento delle strutture informatiche, ad esempio per il cablaggio e la messa in rete di tutti i [nuovi] Tribunali e dei nuovi edifici, nonché per l'apprestamento di adeguati supporti server.

Pur nella consapevolezza dell'attuale condizione finanziaria del paese, deve ribadirsi l'importanza che si investano nuove consistenti risorse nel settore dell'informatizzazione e telematizzazione della giustizia civile e penale, nella prospettiva di realizzare rilevanti risparmi di spesa nel medio periodo (prospettiva che presuppone, tuttavia, necessariamente il completamento e l'ampliamento dei progetti già in atto).

In tal senso lo stesso Ministero di Giustizia dà atto del successo delle comunicazioni di cancelleria telematiche, che hanno consentito di ridurre a zero i tempi di comunicazione, annullando i costi vivi per oneri di notifica a carico dello Stato (stimati in oltre 84.000.000 di euro l'anno, se proiettati su tutto il territorio) e risparmiando sui costi del personale (stimati in 600 unità). Risulta che dal 1° giugno 2009, data di avvio presso il primo Tribunale (Milano), sono state inviate oltre 3.500.000 comunicazioni telematiche a valore legale da 130 uffici giudiziari (pari ad oltre il 68% degli uffici giudiziari destinatari, cioè uffici circondariali e distrettuali di area civile); nel solo mese di marzo 2012 ne sono state consegnate oltre

530.000, con un risparmio per i soli costi di notifica stimato in €. 3.700.000; la proiezione per il 2012 è di €. 40.000.000.

A ciò si aggiunga che è la stessa relazione al decreto in esame ad immaginare modalità alternative di prossimità della giustizia al cittadino, quali ad esempio la creazione di quei servizi telematici chiamati “*sportelli della giustizia*” relativi a servizi di informazione e di certificazione, che si presterebbero ad essere installati a livello delle comunità locali e ad essere collegati agli uffici giudiziari di riferimento. Anche sotto quest’ultimo profilo, in vista di un recupero dell’immagine della giustizia presso le comunità che si sono viste private degli uffici giudiziari soppressi, e per il miglior funzionamento del sistema giudiziario, è necessario prevedere un significativo stanziamento economico, da recuperare in termini di risparmi futuri.

VIII. - Articolo 10 - Entrata in vigore e data di efficacia

L’art. 10 disciplina sia l’entrata in vigore della normativa delegata, sia la data di efficacia.

Circa il primo profilo, esclusa ogni *vacatio legis*, il decreto legislativo entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella gazzetta ufficiale.

Tale termine è utile per computare il termine decorso il quale il decreto legislativo diverrà efficace: esso è, infatti, pari a diciotto mesi dall’entrata in vigore del decreto.

Tale ultimo periodo di tempo appare, invero, troppo rigido rispetto alle finalità della normativa ed alle impellenti necessità di meglio organizzare la geografia giudiziaria del Paese.

Potrebbe allora ipotizzarsi di modularlo in relazione alle difficoltà che possano incontrare le amministrazioni nel dare attuazione alla normativa (elaborazione delle nuove piante organiche; inizio e conclusione delle procedure concorsuali destinate alla copertura dei correlativi posti vacanti) mediante la previsione iniziale e predeterminata di un termine ad esempio di dodici mesi.

La normativa delegata potrebbe poi consentire che il Ministro, mediante decreto da emettersi previo parere del C.S.M., possa prorogare, per una sola volta, il detto termine di ulteriori sei mesi, per l’appunto il caso in cui i predetti dodici mesi non siano sufficienti.

Parzialmente diverso è il discorso concernente le sezioni distaccate, per le quali, non essendo necessari adempimenti burocratici ma solo concrete attività materiali, il termine di acquisizione di efficacia della riforma potrebbe essere abbreviato, salvo il caso di un’unica

proroga che il Ministro potrebbe essere autorizzato dalla normativa delegata a concedere, su istanza del Presidente del Tribunale ed all'esito di procedimento partecipato anche dal C.S.M., per il caso che tanto risulti necessitato da obiettive, quanto motivate, ragioni.

D'altro canto, come già sopra anticipato, la previsione di tale termine, unitamente a quello di cui all'art. 5 sempre del decreto legislativo in esame, può portare ad un improponibile allungamento dei tempi di reale entrata in vigore della normativa delegata, esponendo la stessa al rischio che le pressioni e le resistenze prevalgano sull'attuale espressa volontà riformatrice.

Si potrebbe allora ipotizzare che la previsione "*...le disposizioni di cui agli articoli 1,2,3,4 e 6 acquistano efficacia decorsi diciotto mesi....*" venga integrata nel seguente modo: "*...le disposizioni di cui agli articoli 1,2,3,4 e 6 acquistano efficacia, e dunque saranno operanti, decorsi i diciotto mesi*".

In ogni caso, si potrebbe riservare al Ministro la facoltà di anticipare i suddetti effetti, ove tempestivamente si sia provveduto alla revisione delle piante organiche e alla risoluzione dei problemi organizzativi degli uffici incorporanti.

Comprensibile e condivisibile, in ragione delle particolari e gravissime vicissitudini conseguenti agli eventi tellurici del 6 aprile 2009 (che hanno toccato direttamente anche l'edilizia giudiziaria dell'area), è il disposto dell' art. 1 comma 5 bis della legge n. 148/2011, introdotto dall'art. 1 comma 3 della legge n. 14/2012 con riferimento agli uffici giudiziari di L'Aquila e Chieti. ⁽¹⁷⁾.

Similarmente parrebbe però opportuno prevedere una efficacia differita anche avuto riguardo agli uffici giudiziari colpiti dal terremoto del maggio 2012, ovvero quelli delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo. Dette Province risultano individuate nell'art. 1 del D.L. 6 giugno 2012, n. 74 denominato interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012 (pubblicato nella GU n.131 del 7-6-2012), il quale a sua volta ha fatto riferimento al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'1° giugno 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 130 del 6 giugno 2012, che ha previsto per i soggetti residenti in tali enti territoriali il differimento dei termini per l'adempimento degli obblighi tributari.

⁽¹⁷⁾ A tale ultimo riguardo, va rammentato che gli uffici giudiziari di Chieti sono gli unici uffici pubblici "fuori cratere" per i quali sono stati garantiti gli interventi urgenti ed indifferibili in forza di OPCM n.3916 pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 10 gennaio 2012.

IX - Coordinamento normativo.

L'intervento normativo in esame, prevedendo una nuova articolazione territoriale delle strutture degli uffici giudiziari ordinari, costituendo nuovi Tribunali e sopprimendo altri uffici e sezioni distaccate, ha un forte impatto sull'intero sistema ordinamentale e sulla disciplina processuale.

La normazione primaria e secondaria dovrà essere adeguata al nuovo sistema introdotto.

Anche a non voler qui tenere in considerazione i futuri problemi di coordinamento con la annunciata riforma in materia di Province, l'abrogazione degli artt. da 48 bis a 48 sexies dell'ordinamento giudiziario, previsto dall'art. 1/1° co. lett. e) del decreto legislativo, costituisce un passo necessario ma non sufficiente. A mero titolo di esempio dovranno essere modificati o soppressi l'art. 71 bis dell'ordinamento giudiziario sull'esercizio delle funzioni di vice procuratore onorario nelle sedi distaccate, l'art. 83 ter disp. att. c.p.c. sull'inosservanza delle disposizioni sulle attribuzioni delle sezioni distaccate del Tribunale, gli artt. 163 bis e 163 ter disp. att. c.p.p. sull'inosservanza delle disposizioni sulle attribuzioni delle sezioni distaccate del Tribunale e sulla presentazione dell'atto di impugnazione presso la sede distaccata.

Riguardo alla normativa consiliare dovrà poi essere modificata la vigente circolare sulla formazione delle tabelle degli uffici giudicanti in tutte le parti che hanno ad oggetto il funzionamento, la composizione, la dotazione del personale magistratuale e la distribuzione degli affari presso le sezioni distaccate.

Modifiche dovranno essere introdotte anche ad altre circolari consiliari, quale -ad esempio- quella di prima commissione in tema di incompatibilità parentale, nella parte in cui prevede la possibilità che una situazione di potenziale incompatibilità venga superata nel caso in cui il magistrato operi in sede centrale ed il parente o affine professionista in sede distaccata e viceversa.

Dovrà infine essere avviata in tempi brevi una riflessione da parte di questo Consiglio Superiore sulla eventualità di una ulteriore proroga al termine per il deposito delle proposte di tabelle. Una delle ragioni del differimento disposto con delibera del 7 marzo 2012 era proprio stato quello concernente l'imminente realizzazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Allo stato la situazione non risulta mutata: la modifica legislativa non è ancora approvata ma lo schema di decreto legislativo consente già di prevedere notevoli criticità

organizzative in capo ai dirigenti degli uffici giudiziari, quali ad esempio l'incertezza sul numero effettivo di magistrati in pianta organica, la costituzione di nuove sezioni o la riorganizzazione di quelle già in essere, una nuova distribuzione degli affari. E ciò senza trascurare i problemi legati alla costituzione di nuovi uffici giudiziari, come quello di Napoli Nord, o la modifica della geografia di altri uffici, anche con variazione di territori da un distretto all'altro.»

Il presente parere viene trasmesso al Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 10 legge 24 marzo 1958 n. 195.»