

Limiti legislativi alle funzioni esercitabili dai magistrati di primo incarico - Proposta di abrogazione degli artt. 9 bis e 13, comma 2, del decreto legislativo 160/06.

(Delibera del 27 luglio 2011)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 27 luglio 2011, ha adottato la seguente delibera:

“1.<<LIMITI LEGISLATIVI ALLE FUNZIONI ESERCITABILI DAI MAGISTRATI DI PRIMO INCARICO

La prima fase della carriera del magistrato è stata oggetto di una disciplina legislativa specifica connotata da limiti rigorosi di esercizio delle funzioni fino alla prima valutazione di professionalità.

Prima della riforma dell'ordinamento giudiziario limiti alle funzioni assumibili dai magistrati al primo incarico erano previsti a livello legislativo dall'art. 7 bis R.D. 12/41, novellato con legge 479/99. Tale norma tuttora stabilisce – creando peraltro qualche problema di coordinamento con la normativa sopravvenuta con la legge 111/2007 - che “*possono svolgere le funzioni di giudice incaricato dei provvedimenti previsti per la fase delle indagini preliminari nonché di giudice dell'udienza preliminare solamente i magistrati che hanno svolto per almeno due anni funzioni di giudice del dibattimento*”. La stessa norma prevedeva inoltre che “*Il tribunale in composizione monocratica è costituito da un magistrato che abbia esercitato la funzione giurisdizionale per non meno di tre anni*”. Quest'ultimo periodo è stato espressamente abrogato, per evidenti motivi di incompatibilità, dalla legge 111/2007.

I limiti citati prevedevano la possibilità di deroga per imprescindibili e prevalenti esigenze di servizio, soggetta naturalmente alla valutazione degli organi dell'autogoverno, secondo la procedura tabellare.

Il sistema di divieti introdotto dalla L. 111/2007 è molto più ampio e rigido, non consentendo deroghe di sorta.

L'art. 13, comma 2, del D.lgs.vo 160/2006, come modificato dalla legge 111/2007 prevede che i magistrati di nuova nomina non possono essere destinati:

- agli uffici di procura
- alle funzioni giudicanti penali monocratiche
- alle funzioni di giudice delle indagini preliminari e di giudice dell'udienza preliminare.

L'assegnazione, quindi, può riguardare esclusivamente gli uffici giudicanti e le sole funzioni civili (monocratiche e collegiali), del lavoro e quelle penali limitatamente al collegio.

2.1 FONDAMENTI DELLA NORMA E LA SCARSA RAZIONALITÀ DELLA STESSA.

La ratio del divieto è nel considerare i magistrati di prima nomina inidonei a svolgere determinate funzioni senza aver compiuto un adeguato percorso formativo giurisdizionale.

Le esigenze di cautela che hanno indotto il legislatore ad introdurre il suddetto divieto meritano, oggi, una diversa valutazione alla luce del nuovo contesto ordinamentale e, in particolare, per quanto concerne le funzioni requirenti, in relazione all'accentuazione dei profili gerarchici nell'attuale organizzazione degli uffici di Procura quale risulta dal D.Lgs. 106/2006. L'attribuzione al Procuratore della Repubblica della titolarità esclusiva del potere di esercizio dell'azione penale nonché i penetranti poteri di controllo allo stesso riconosciuti dalla legge sull'operato dei sostituti potrebbero consentire la destinazione dei magistrati di prima nomina anche alle funzioni di pubblico ministero: il puntuale esercizio da parte del Procuratore delle proprie attribuzioni nonché l'eventuale introduzione per i primi anni di funzioni di una coassegnazione obbligatoria dei procedimenti – ad un magistrato di prima nomina affiancato da altro già in carriera - costituirebbero un'adeguata risposta alle giuste preoccupazioni di non destinare giovanissimi magistrati, alla prima esperienza lavorativa, all'esercizio di delicate funzioni requirenti.

A ciò si aggiunga che la mutata disciplina in tema di accesso alla magistratura ordinaria e, segnatamente, in ordine ai requisiti per accedere al relativo concorso, ha determinato l'innalzamento dell'età media di coloro i quali risultano vincitori della selezione in oggetto, di talché appaiono potersi superare le obiezioni legate all'inopportunità di destinare alle funzioni requirenti magistrati di giovane età e privi di adeguata esperienza professionale.

Con specifico riferimento alle funzioni giudicanti, va poi evidenziata l'incongruità della soluzione adottata che, nel prevedere il divieto di destinare i magistrati di prima nomina a tutte le funzioni monocratiche penali, non appare adeguatamente coordinata con la possibilità che a tali funzioni siano destinati, sia pure in supplenza e limitatamente ai processi a citazione diretta, giudici onorari, i quali non hanno superato la rigida selezione conseguente alla partecipazione ad un concorso pubblico di secondo grado per l'accesso in magistratura.

D'altra parte appare incongruo ritenere che un magistrato, dopo un lungo periodo di esercizio della giurisdizione nel settore civile, possa per ciò solo ritenersi solamente professionalmente valido per l'esercizio delle funzioni monocratiche penali.

3.EFFETTI DELLA NUOVA DISCIPLINA SUGLI UFFICI GIUDIZIARI.

L'attuale disciplina dettata dall'art. 13 D.lgs. 160/2006 comporta che i magistrati di prima nomina, all'esito del tirocinio, possano essere destinati esclusivamente ad uffici giudicanti, presso i quali, tuttavia, anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità, non possono svolgere né le funzioni monocratiche penali né quelle di g.i.p./g.u.p.

I descritti divieti hanno determinato distinte ricadute in termini di funzionalità del sistema giudiziario, avendo comportato, per un verso, l'impossibilità di coprire le vacanze progressivamente determinatesi negli uffici requirenti e, per altro verso, serie difficoltà organizzative nei tribunali con pianta organica inferiore alle venti unità (all'attualità presentano tale pianta organica 88 tribunali distribuiti su tutto il territorio nazionale).

L'andamento delle scoperture registrato negli uffici requirenti, su tutto il territorio nazionale, dall'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento giudiziario all'attualità è il seguente:

- al 31 luglio 2007 erano vacanti 160 posti requirenti, pari al 9,25% della complessiva pianta organica di 1.729 unità;
- al 31 luglio 2008 erano vacanti 252 posti requirenti, pari al 14,46% della complessiva pianta organica di 1.746 unità;
- al 31 luglio 2009 erano vacanti 237 posti requirenti, pari al 13,57% della complessiva pianta organica di 1.746 unità;
- al 12 luglio 2010 (data in cui erano individuate dal C.S.M. le 122 sedi requirenti da assegnare ai magistrati ordinari nominati con D.M. 2 ottobre 2009) erano vacanti 292 posti requirenti, pari al 16,69% della complessiva pianta organica di 1.749 unità;
- al 16 febbraio 2011 erano vacanti 203 posti requirenti, pari all'11,60% della complessiva pianta organica di 1.749 unità.
- Deve evidenziarsi che al 31 luglio 2008 erano vacanti 252 posti requirenti di primo grado, benché in virtù dell'entrata in vigore dell'art. 5, comma 3, della Legge 30 luglio 2007 n. 111 i titolari di incarichi direttivi e semidirettivi, svolgenti da oltre otto anni tali funzioni, fossero decaduti, "restando assegnati con funzioni non direttive né semidirettive nello stesso ufficio, eventualmente anche in soprannumero da riassorbire con le successive vacanze, senza variazione dell'organico complessivo della magistratura". La decadenza disciplinata dal citato art. 5 aveva, pertanto, determinato nel corso dell'anno 2008 l'assegnazione di 76 magistrati a posti ordinari requirenti di primo grado; ciò nondimeno, il numero complessivo delle vacanze era notevolmente aumentato rispetto all'anno precedente. Del pari, la diminuzione di vacanze registrata al 31 luglio 2009 è soltanto apparente e costituisce un ulteriore effetto dell'entrata in vigore delle disposizioni disciplinanti la temporaneità delle funzioni direttive e semidirettive. Infatti, tale diminuzione è la diretta conseguenza del

conferimento di nuovi incarichi direttivi o semidirettivi ai magistrati decaduti nell'anno 2008.

Preme ancora sottolineare che dei 292 posti requirenti vacanti al 12 luglio 2010 ben 122 erano assegnati dal C.S.M. ai magistrati nominati con D.M. 2 ottobre 2009, in virtù della deroga al divieto posto dall'art. 13 D.Lgs. 160/2006, contenuta nell'art. 3 bis del D.L. 193/2009, convertito nella legge n. 24/2010.

Ebbene, a meno di un anno di distanza da tale data, vale a dire al 16 febbraio 2011, le vacanze superavano nuovamente le 200 unità.

A ciò si aggiunga che le scoperture sopra riportate non si presentavano distribuite in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. Infatti, dal 2008 ad oggi, oltre la metà delle vacanze determinatesi negli uffici requirenti è stata registrata nelle regioni del Sud Italia.

Si riportano di seguito i dati relativi ad alcune regioni per l'inquadramento degli stessi nel contesto nazionale ed in relazione alla situazione diacronicamente verificatesi in tutti gli uffici requirenti di primo grado siti nelle altre regioni del Paese.

- al 31 luglio 2007, su una scoperta nazionale di 160 unità, erano vacanti: 10 posti in Piemonte (pari al 9% della pianta organica regionale); 16 posti in Campania (pari al 7,14% della pianta organica regionale); 13 posti in Calabria (pari al 12,38% della pianta organica regionale); 5 posti in Puglia (pari al 4,71% della pianta organica regionale); 19 posti in Sicilia (pari al 8,18% della pianta organica regionale) e 6 posti in Sardegna (pari al 13,04% della pianta organica regionale);
- al 31 luglio 2008, su una scoperta nazionale di 252 unità, erano vacanti: 12 posti in Piemonte (pari al 10,90% della pianta organica regionale); 21 posti in Campania (pari al 9,37% della pianta organica regionale); 31 posti in Calabria (pari al 29,52% della pianta organica regionale); 7 posti in Puglia (pari al 6,60% della pianta organica regionale); 52 posti in Sicilia (pari al 22,41% della pianta organica regionale) e 10 posti in Sardegna (pari al 21,73% della pianta organica regionale);
- al 31 luglio 2009, su una scoperta nazionale di 237 unità, erano vacanti: 15 posti in Piemonte (pari al 13,63% della pianta organica regionale); 12 posti in Campania (pari al 5,35% della pianta organica regionale); 37 posti in Calabria (pari al 35,23% della pianta organica regionale); 8 posti in Puglia (pari al 7,54% della pianta organica regionale); 71 posti in Sicilia (pari al 30,60% della pianta organica regionale) e 10 posti in Sardegna (pari al 21,73% della pianta organica regionale);
- al 12 luglio 2010, su una scoperta nazionale di 292 unità, erano vacanti: 14 posti in Piemonte (pari al 12,72% della pianta organica regionale); 19 posti in Campania (pari al 8,48% della pianta organica regionale); 46 posti in Calabria (pari al 43,80% della pianta organica regionale); 10 posti in Puglia (pari al 9,43% della pianta organica regionale); 90 posti in Sicilia (pari al 38,79% della pianta organica regionale) e 12 posti in Sardegna (pari al 26,08% della pianta organica regionale);
- al 16 febbraio 2011, su una scoperta nazionale di 203 unità, erano vacanti: 11 posti in Piemonte (pari al 10% della pianta organica regionale); 17 posti in Campania (pari al 7,58% della pianta organica regionale); 14 posti in Calabria (pari al 13,33% della pianta organica regionale); 16 posti in Puglia (pari al 15,09% della pianta organica regionale); 51 posti in Sicilia (pari al 21,98% della pianta organica regionale) e 5 posti in Sardegna (pari al 10,86% della pianta organica regionale).

È particolarmente allarmante il progressivo svuotamento delle procure meridionali e, in specie, della Calabria e della Sicilia, al quale è stato possibile solo parzialmente rimediare con l'assegnazione dei magistrati nominati con D.M. 2 ottobre 2009. Infatti, in virtù della già richiamata deroga legislativa, sono stati assegnati: 3 magistrati in Campania; 31 magistrati in Calabria; 2 magistrati in Puglia; 47 magistrati in Sicilia e 8 magistrati in Sardegna.

La causa principale del continuo aumento delle indicate vacanze può, senza dubbio, individuarsi nel divieto posto dall'art. 13, comma 2, D.Lgs. 160/2006, a cagione del quale non è stato possibile assegnare i magistrati di prima nomina ai posti requirenti resisi vacanti dall'anno 2007 al luglio del 2010 - vale a dire fino a quando è divenuta concretamente operativa la deroga introdotta dall'art. 3 bis D.L. 193/2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, L. 24/2010.

Invero, a fronte di una costante scopertura della pianta organica nazionale, derivante dalla mancata periodica indizione di concorsi per l'accesso in magistratura, l'ordinaria mobilità dei magistrati, determinata principalmente da ragioni di ordine familiare, ha da sempre comportato il periodico svuotamento delle sedi meno ambite.

Per garantire la copertura di tali sedi e con l'evidente scopo di mantenere omogenea la percentuale di scopertura dell'organico su tutto il territorio nazionale, il Consiglio superiore della magistratura ha costantemente assegnato alle stesse i magistrati di prima nomina, destinandoli sia alle funzioni requirenti sia alle funzioni giudicanti. In tal modo, infatti, per un verso veniva garantito che non si creassero paralizzanti vuoti di organico negli uffici meno richiesti (sia per collocazione geografica sia per carico e condizioni di lavoro); per altro verso, erano stabilizzate su parametri uniformi le vacanze nei diversi uffici su tutto il territorio nazionale.

L'entrata in vigore della riforma ordinamentale, come più volte segnalato dal Consiglio superiore della magistratura, ha impedito la realizzazione dei descritti meccanismi di compensazione, contribuendo così in maniera determinante allo svuotamento progressivo ed endemico degli uffici requirenti e, in particolare, delle procure meridionali.

4. Diverse sono state, invece, le conseguenze registrate negli uffici giudicanti.

I divieti imposti dall'art. 13 del decreto legislativo n. 160 del 2006, in relazione alle funzioni giudicanti penali monocratiche per i magistrati che non abbiano ancora conseguito la prima valutazione di professionalità, stanno determinando nelle sedi giudiziarie piccole e meno appetibili (per situazioni logistiche o di carico di lavoro) la paralisi della giustizia penale, per la mancanza di magistrati aventi i requisiti ordinamentali per svolgere sia le funzioni di G.I.P., sia di giudice del dibattimento nei processi monocratici penali.

La ragione di questo effetto dell'innovazione legislativa risiede nel fatto che in queste sedi i magistrati "più anziani" che conseguono il trasferimento altrove vengono sostituiti unicamente da M.O.T. (cioè ex magistrati ordinari in tirocinio che non hanno ancora conseguito la prima valutazione di professionalità).

Un esempio concreto, che si colloca in data anteriore all'aprile 2011, chiarirà meglio quanto si afferma.

Si consideri il Tribunale di Paola in Calabria (il cui organico è composto da quindici giudici, oltre il presidente di sezione ed il presidente del tribunale), per il quale il Consiglio superiore della magistratura ha bandito numerose applicazioni extradistrettuali, andate deserte, e nel cui circondario sono operative diverse organizzazioni malavitose di 'ndrangheta che rendono ancora più allarmante l'emergenza in cui versa il settore penale di quell'ufficio giudiziario.

Presso quel tribunale, all'esito di plurimi trasferimenti di giudici, erano rimasti in servizio soltanto 4 M.O.T. (cioè ex magistrati ordinari in tirocinio che non avevano ancora conseguito la prima valutazione di professionalità) ed un giudice "anziano" trasferitosi in via ordinaria dal Tribunale di Lametia Terme, subito destinato a svolgere le funzioni di G.I.P.: l'ufficio si presentava di fatto privo di giudici assegnabili alle funzioni penali (erano previste in tabella, tenuto conto del numero degli affari pendenti, quattro posizioni di giudice penale e due di G.I.P.), con la presenza del solo presidente di sezione del settore penale - il quale, oltre a presiedere il collegio trattava anche un'udienza monocratica settimanale, assicurando la celebrazione delle direttissime - e con un solo G.I.P. (è noto che l'ufficio G.I.P., attese le incompatibilità previste dalla legge, richieda per il suo regolare funzionamento almeno la destinazione di due G.I.P./G.U.P.).

Con riguardo a questo tribunale sono andate deserte sia le pubblicazioni di posti come sede disagiata sia le applicazioni extradistrettuali; il distretto di Catanzaro non dispone ancora oggi di

magistrati distrettuali (e comunque la previsione in organico è assolutamente insufficiente a far fronte alla carenze del distretto); le tabelle distrettuali coinvolgono uffici in analoghe situazioni; i trasferimenti di ufficio sarebbero difficilmente praticabili tenuto conto della situazione altrettanto disagiata degli uffici confinanti; i G.O.T. apportano un contributo limitatissimo tenuto conto non solo dell'art. 43 citato ma anche dell'art. 61 dell'ultima circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari (quella relativa al triennio 2009/2011) del C.S.M. che riduce fortemente l'ambito di operatività della magistratura onoraria nel settore penale.

L'emergenza del settore penale monocratico crea, inoltre, disfunzioni anche nel più delicato settore penale collegiale.

Il fatto che nell'esempio considerato il presidente di sezione, in un ufficio in cui sono pendenti numerosi processi collegiali (anche di D.D.A. con numerosi imputati, taluni detenuti), sia chiamato ad assicurare l'udienza penale monocratica e la reperibilità per i giudizi direttissimi impedisce la calendarizzazione straordinaria (cioè in giorni diversi dall'udienza di calendario) di processi collegiali con numerosi imputati ed imputazioni ovvero con processi con detenuti, compromettendo in tal modo l'efficacia complessiva dell'azione penale in un territorio ad elevata infiltrazione malavitosa.

In questo quadro l'assegnazione a detto ufficio di un elevato numero di MOT soggetti alle limitazioni sopra indicate, non avrebbe consentito di assicurare il funzionamento del settore penale.

Risulta quindi evidente che per effetto dell'innovazione legislativa la situazione che si è verificata per il dibattimento penale monocratico è del tutto analoga alla "desertificazione delle procure" che ha indotto il legislatore ad introdurre, in sede di conversione del decreto legge 29 dicembre 2009 n. 193 recante "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario" (convertito con modificazioni nella legge 22 febbraio 2010 n. 24) l'art. 3 bis che consente a determinate condizioni di assegnare agli uffici requirenti i M.O.T. nominati con D.M. 2 ottobre 2009: l'impossibilità per gli uffici giudiziari giudicanti disagiati di svolgere la funzione monocratica penale.

Né la situazione è destinata a mutare per effetto dell'ulteriore innovazione legislativa introdotta dall'art. 3 bis dalla legge 22 febbraio 2010 n. 24, di conversione decreto legge 29 dicembre 2009 n. 193.

Questo articolo, modificando il decreto legislativo 5-4-2006 n. 160, differisce la destinazione definitiva dei M.O.T. al decorso di due anni e mezzo dall'assunzione delle funzioni giudicanti, con ciò modificando permanentemente il sistema dell'assegnazione delle sedi ai magistrati ordinari al termine del tirocinio. Ed infatti essa stabilisce che i M.O.T. esercitino le funzioni giudicanti per trenta mesi, decorsi i quali vengono assegnati al loro ufficio definitivo che può essere anche requirente, dato che nel frattempo viene a cadere anche il vincolo del conseguimento della prima valutazione di professionalità.

La norma però fa espressamente salvo il divieto previsto dall'art. 13, comma 2 del decreto legislativo n. 160 del 2006.

In ragione della preoccupante scopertura degli organici degli uffici requirenti, registrata soprattutto nelle sedi giudiziarie del meridione, il C.S.M. ha provveduto ad azionare apposite procedure concorsuali per le sedi disagiate, come previsto dalla legge 133/1998. Tali procedure non si sono rivelate in grado di risolvere la denunciata emergenza, atteso che essa è strutturale e non legata ad eccezionali evenienze.

Invero con due distinti bandi di concorso, il primo del 18 maggio 2009 ed il secondo del 24 luglio 2009, sono stati pubblicati, rispettivamente, 75 posti requirenti siti in 41 sedi giudiziarie dichiarate disagiate e 35 posti requirenti siti in 19 sedi disagiate. Preme evidenziare che la necessità di procedere al secondo concorso a distanza di circa due mesi dal primo è derivata dal fatto che le dichiarazioni di disponibilità fornite dai magistrati interessati al tramutamento d'ufficio erano del tutto insufficienti in relazione al numero dei posti pubblicati.

All'esito dell'espletamento di entrambi i bandi, sono stati effettuati - su 75 posti complessivamente pubblicati - 48 trasferimenti, i quali hanno interessato soltanto 15 magistrati che esercitavano funzioni giudicanti; ciò vuol dire che per i restanti 33 trasferimenti si è trattato di un mutamento di sede ma non di funzione.

Da un'analisi più particolareggiata dei dati relativi ai concorsi in oggetto, è emerso che dei 48 magistrati trasferiti a sede disagiate 14 prestavano già servizio in sedi del sud Italia ed ivi sono rimasti; mentre 9 magistrati provenienti dal nord Italia ed 8 dal centro Italia sono stati trasferiti in sedi del meridione.

Del pari sostanzialmente negativo è il bilancio relativo alle due procedure concorsuali bandite dal C.S.M. nell'anno 2010 per la copertura delle sedi disagiate *ex lege* 133/1998.

Invero, con bando del 17 marzo 2010, venivano pubblicati 72 posti e coperti soltanto 18, vale a dire il 25%; con successiva procedura concorsuale, deliberata dall'assemblea plenaria in data 8 giugno 2010, erano pubblicati 81 posti e ne venivano coperti 19, per una percentuale pari al 23,45%.

Peraltro, dei 37 magistrati complessivamente trasferiti nel 2010 soltanto 8 cambiavano funzioni, passando da un ufficio giudicante ad una procura della Repubblica, benché le due procedure in oggetto fossero state bandite principalmente per fronteggiare le scoperture degli uffici requirenti e, dunque, con la chiara finalità di recuperare risorse dagli uffici giudicanti.

È di tutta evidenza, pertanto, che le stesse non hanno avuto l'esito sperato, giacché, nonostante gli incentivi economici e di carriera, nel 2009 più di un terzo dei posti pubblicati è rimasto senza aspiranti e nel 2010 addirittura la proporzione si è invertita e sono stati coperti meno di un quarto dei posti complessivamente pubblicati.

Ciò dimostra che l'istituto del trasferimento d'ufficio alle sedi disagiate, come attualmente disciplinato dalla legge n. 133/1998, non costituisce valido rimedio per assicurare la copertura degli uffici meno ambiti.

5.1 TRASFERIMENTI D'UFFICIO

1. L'art. 3 del d.l. 193/2009 "*Copertura delle sedi rimaste vacanti per difetto di magistrati richiedenti*" stabilisce che "1. *Fino al 31 dicembre 2014, per le sedi individuate quali disagiate ai sensi dell'articolo 1 della legge 4 maggio 1998, n. 133, rimaste vacanti per difetto di aspiranti e per le quali non siano intervenute dichiarazioni di disponibilità o manifestazioni di consenso al trasferimento, il Consiglio superiore della magistratura provvede, nei limiti previsti dall'articolo 1, comma 4, della legge 4 maggio 1998, n. 133, con il trasferimento d'ufficio dei magistrati che abbiano conseguito la prima o la seconda valutazione di professionalità, con esclusione di coloro che abbiano conseguito valutazioni superiori alle predette. Il trasferimento d'ufficio di cui al presente comma può essere altresì disposto nei confronti dei magistrati che svolgono da oltre dieci anni le stesse funzioni o, comunque, si trovano nella stessa posizione tabellare o nel medesimo gruppo di lavoro nell'ambito delle stesse funzioni e che alla scadenza del periodo massimo di permanenza non hanno presentato domanda di trasferimento ad altra funzione o ad altro gruppo di lavoro all'interno dell'ufficio ovvero ad altro ufficio, o che tale domanda abbiano successivamente revocato. Il trasferimento d'ufficio dei magistrati di cui al primo periodo del presente comma può essere disposto anche in deroga al divieto di passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti e viceversa, previsto dall'articolo 13, commi 3 e 4, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160.*

2. *Non possono essere trasferiti d'ufficio ai sensi del presente articolo:*

- a) *magistrati in servizio presso uffici in cui si determinerebbero vacanze superiori al 20 per cento dell'organico;*
- b) *magistrati in servizio presso altre sedi disagiate;*
- c) *magistrati che sono stati assegnati o trasferiti nella sede ove prestano servizio ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 10 marzo 1987, n. 100, o dell'articolo 33, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104;*
- d) *magistrati che sono genitori di prole di età inferiore a tre anni.*

3. La percentuale di cui al comma 2, lettera a), è calcolata per eccesso o per difetto a seconda che lo scarto decimale sia superiore o inferiore allo 0,5; se lo scarto decimale è pari allo 0,5 l'arrotondamento avviene per difetto.

4. Le condizioni per il trasferimento d'ufficio devono sussistere alla data di pubblicazione della delibera di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 4 maggio 1998, n. 133.

5. Il trasferimento d'ufficio è disposto nei confronti dei magistrati di cui al comma 1 che prestano servizio nel distretto nel quale sono compresi i posti da coprire, ovvero, se ciò non è possibile, nei distretti limitrofi o nei distretti delle regioni limitrofe. Per il distretto di Cagliari si considerano limitrofi i distretti di Genova, Firenze, Roma, Napoli e Palermo; per il distretto di Palermo si considera limitrofo il distretto di Cagliari; per il distretto di Messina anche quello di Reggio Calabria e per il distretto di Reggio Calabria anche quelli di Messina e Catania; per il distretto di Catania si considera limitrofo il distretto di Reggio Calabria. Per la Sardegna si considerano limitrofe le regioni Liguria, Toscana, Lazio, Campania e Sicilia; per la Sicilia si considerano limitrofe le regioni Calabria e Sardegna e per la Calabria anche la regione Sicilia.

6. Nel caso di pluralità di distretti limitrofi o di regioni limitrofe viene dapprima preso in considerazione il distretto il cui capoluogo ha la minore distanza chilometrica ferroviaria e, se del caso marittima, con il capoluogo del distretto presso il quale il trasferimento deve avere esecuzione.

7. Nell'ambito del distretto, l'ufficio da cui operare i trasferimenti è individuato con riferimento alla minore percentuale di copertura dell'organico; in caso di pari percentuale, il trasferimento è operato dall'ufficio con organico più ampio. Nell'ambito dell'ufficio è trasferito il magistrato con minore anzianità nel ruolo.

8. Ai magistrati trasferiti ai sensi del presente articolo si applicano gli articoli 2, 3 e 5 della legge 4 maggio 1998 n. 133. Nel caso di trasferimento d'ufficio in una sede disagiata che dista meno di 100 chilometri dalla sede ove il magistrato presta servizio, l'indennità di cui all' articolo 2 della legge 4 maggio 1998, n. 133, e successive modificazioni, è ridotta della metà di quanto previsto dal medesimo articolo. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il trasferimento d'ufficio è strumento inidoneo a fronteggiare la situazione sopra descritta per le seguenti ragioni:

- Trattasi di procedura amministrativa che provoca disarmonie nella distribuzione dei magistrati. Infatti i magistrati verranno trasferiti da altri Tribunali che presentano situazioni di difficoltà con interruzione dell'attività giurisdizionale (si pensi alla rinnovazione di procedimenti in atto).
- Trattasi di procedure ad alto rischio di sospensione da parte dei TAR.

6.LA DEROGA

Il D.L. 193/2009 all'art. 3-bis. "Disposizioni in materia di attribuzione di funzioni e di assegnazione di sedi ai magistrati al termine del tirocinio" inserito dalla legge di conversione 22 febbraio 2010, n. 24, stabilisce che "1. Con provvedimento motivato, il Consiglio superiore della magistratura, ove alla data di assegnazione delle sedi ai magistrati nominati con il [decreto ministeriale 2 ottobre 2009](#) sussista una copertura superiore al 30 per cento dei posti di cui all' articolo 1, comma 4, della legge 4 maggio 1998, n. 133, come da ultimo modificato dal presente decreto, può attribuire esclusivamente ai predetti magistrati, in deroga all' articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, e successive modificazioni, le funzioni requirenti al termine del tirocinio, anche antecedentemente al conseguimento della prima valutazione di professionalità.

2.Fino al conseguimento della prima valutazione di professionalità, l'esercizio dell'azione penale in relazione a reati per i quali è prevista l'udienza preliminare da parte dei magistrati requirenti di cui al comma 1 deve essere assentito per iscritto dal procuratore della Repubblica ovvero dal

procuratore aggiunto o da altro magistrato appositamente delegato ai sensi dell' articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106.

3. Il procuratore della Repubblica può disporre, con apposita direttiva di carattere generale, che l'assenso scritto di cui al comma 2 non sia necessario se si procede nelle forme del giudizio direttissimo mediante presentazione diretta dell'imputato davanti al giudice del dibattimento per la convalida dell'arresto e il contestuale giudizio.

In virtù della deroga prevista dall'art. 3 bis del decreto legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 febbraio 2010, n. 24, 122 magistrati ordinari, dei 291 nominati con D.M. 2 ottobre 2009, all'esito del tirocinio sono stati destinati ad uffici requirenti.

In tal modo è stata garantita la copertura del 41,78% dei posti requirenti all'epoca vacanti su tutto il territorio nazionale, vale a dire 292, assegnando 26 magistrati a sedi giudiziarie del nord, 2 a sedi giudiziarie del centro e 94 a sedi giudiziarie site nel sud Italia ovvero nelle isole.

In particolare preme evidenziare che, proprio in virtù della deroga in commento, è stato possibile coprire: l'83% delle vacanze nella procura della Repubblica di Crotone; il 67% delle vacanze nelle procure della Repubblica di Ivrea e di Nicosia; il 66% delle vacanze nella procura della Repubblica di Nuoro; il 60% delle vacanze nella procura della Repubblica di Barcellona Pozzo di Gotto; il 50% delle vacanze nella procura della Repubblica di Busto Arsizio; il 49% delle vacanze nelle procure della Repubblica di Vibo Valentia e di Ragusa; il 40% delle vacanze nella procura della Repubblica di Gela.

Alla luce di quanto già evidenziato, appare possibile affermare che l'approvazione in via definitiva della deroga in oggetto consentirebbe di fronteggiare in maniera adeguata le vacanze che progressivamente si determinano nella pianta organica nazionale dei posti requirenti, secondo i meccanismi già descritti sub n. 2).

Infatti, l'assegnazione dei magistrati di prima nomina agli uffici di procura consentirebbe al C.S.M. di colmare le scoperture di organico che in maniera fisiologica si originano soprattutto nelle sedi meno ambite e, al contempo, di mantenere omogenea la percentuale di vacanza in tutti gli uffici giudiziari del Paese.

7. LA NUOVA DISCIPLINA DELLA FASE INIZIALE DELLA CARRIERA

L'art. 3 bis D.L. 193/2009 prosegue

4. Al decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel capo I, dopo l' articolo 9 è aggiunto il seguente:

«Art. 9-bis. - (Assegnazione di sede al termine del periodo di tirocinio). - 1. Salvo quanto previsto dall'articolo 13, comma 2, con provvedimento motivato, il Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario, assegna i magistrati che hanno ottenuto un positivo giudizio di idoneità ai sensi dell'articolo [22, comma 2](#), del [decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26](#), e successive modificazioni, a una sede provvisoria, per la durata di due anni e sei mesi.

*2. Dopo il conseguimento della prima valutazione di professionalità, con provvedimento motivato, il Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario, assegna, **anche in deroga all'articolo 13, commi 3 e 4**, i magistrati di cui al comma 1 agli uffici giudiziari individuati quali disponibili dallo stesso Consiglio superiore della magistratura»;*

b) all' articolo 13, comma 1, le parole: «e l'assegnazione al relativo ufficio dei magistrati che non hanno ancora conseguito la prima valutazione» sono soppresse.

Il comma 31 dell' articolo 2 della legge 25 luglio 2005, n. 150, si interpreta nel senso che non trova applicazione ai magistrati destinati agli uffici aventi sede nella provincia autonoma di Bolzano, assunti in esito a concorsi speciali ai sensi degli articoli 33 e seguenti del decreto del Presidente

della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, e successive modificazioni, il divieto contemplato dall'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, e successive modificazioni.

La nuova disciplina appare destinata a porre ulteriori problemi pratici con effetti devastanti sulla funzionalità degli uffici. Infatti:

- in considerazione dei precedenti dati i magistrati verranno assegnati come giudicanti in assegnazione provvisoria come giudici in Tribunali con alte scoperture e potranno solo essere assegnati a funzioni civili o penali collegiali.
- La paralisi del giudizio monocratico penale in molti Tribunali del Sud rischia di diventare definitiva.
- Dopo la scadenza del periodo di assegnazione provvisoria la gran maggioranza dei magistrati dovrà cambiare sede perché, intanto, la situazione delle Procure sarà diventata assolutamente drammatica.
- I procedimenti penali collegiali iniziati dovranno, per effetto della modifica del collegio, ricominciare con evidenti dispersioni di energie e violazione della ragionevole durata del processo.
- La brevità del tempo di assegnazione provvisoria (rapportato anche alla esigua esperienza professionale dei MOT) impedisce una seria organizzazione del lavoro anche nelle funzioni civili.
- I magistrati con l'assegnazione definitiva saranno trasferiti per lo più alle Procure della Repubblica. Per tale ruolo non avranno fatto alcun tirocinio né, molti, esperienza specifica nelle funzioni penali.

Il meccanismo quindi appare inidoneo a risolvere i problemi posti dal divieto di cui all'art. 13 D.lvo cit..

8. LA NUOVA NORMATIVA D'URGENZA

Il decreto legge 06/07/2011 prevede all'art. 37 (Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie) al comma 22 prevede che ove sussista una copertura superiore al 30 per cento dei posti di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 4 maggio 1998, n. 133, alla data di assegnazione ai magistrati ordinari nominati con il decreto del Ministro della giustizia 5 agosto 2010 della sede provvisoria di cui all'articolo 9-bis del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, il Consiglio superiore della magistratura con provvedimento motivato può attribuire esclusivamente ai predetti magistrati le funzioni requirenti e le funzioni giudicanti monocratiche penali, in deroga all'articolo 13, comma 2, del medesimo decreto legislativo. Si applicano ai medesimi magistrati le disposizioni di cui all'articolo 3-bis, commi 2 e 3 del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193 convertito con modificazioni nella legge 22 febbraio 2010, n. 24.

La norma presenta numerosi aspetti positivi insieme ad alcune contraddizioni. Gli aspetti positivi riguardano le possibilità di maggiore libertà nella gestione dei magistrati da parte del CSM con evidente vantaggio per la copertura delle sedi in difficoltà. Per le criticità si segnala in particolare che:

- La ratio della disciplina della doppia scelta è legata strettamente ai divieti di assegnazione dei MOT in prima assegnazione delle funzioni requirenti e funzioni giudicanti monocratiche penali. Appare quindi irragionevole eliminare il divieto di assegnazione con la struttura della assegnazione provvisoria;

- La reiterazione per la seconda volta di una deroga solo per magistrati ordinari nominati con un decreto del Ministro della giustizia appare irrazionale: se la legge ritiene che si possono superare le ragioni del divieto perché non farlo anche per il futuro?
- La disciplina della scelta provvisoria presenta aspetti estremamente problematici non più giustificabili.

9.Le proposte

Appare pertanto opportuno chiedere all'On.le Ministro che eserciti i suoi poteri di proposta legislativa per abrogare gli artt. 9 bis e 13 c. 2 del decreto legislativo 160/06”.