

**INDIVIDUAZIONE DELLE SEDI DISAGIATE AI SENSI DELLA LEGGE 4 MAGGIO
1998 N.133
(Delibera del 23 luglio 1998)**

1. La legge 4 maggio 1998 n.133 ha introdotto un sistema di incentivi per i magistrati assegnati o destinati di ufficio ad un numero limitato di sedi, fissando un tetto massimo sia di uffici beneficiari che di magistrati: rispettivamente sessanta e duecento per il 1998 (art.1 comma 3). La legge circoscrive tali benefici alle regioni Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna (art.1 comma 2) e statuisce le condizioni necessarie perché una sede sia ritenuta disagiata e possa beneficiare delle incentivazioni previste. Anzitutto la difficoltà di reperire magistrati disponibili deve essersi sostanziata nella mancata copertura di posti messi a concorso nell'ultima pubblicazione (art.1 comma 2), inoltre debbono sussistere almeno due dei seguenti requisiti: a) vacanze superiori al 15 per cento, b) elevato numero di affari penali con particolare riguardo a quelli relativi alla criminalità organizzata, c) elevato numero di affari civili in rapporto alla media del distretto ed alla consistenza degli organici. La prima individuazione delle sessanta sedi disagiate, ai sensi della presente legge, va effettuata da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero entro l'8 agosto 1998.

2. Il Ministro ha inviato in data 3 luglio 1998 la Sua proposta, corredata da un'articolata argomentazione e da varie tabelle (vedi allegato A). Come viene osservato nella relazione ministeriale l'elenco delle sedi disagiate per l'anno 1998 risente di una duplice anomalia. Innanzitutto tale elenco deve essere formato nel termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge e non, come avverrà per i prossimi anni, entro il 31 gennaio. In secondo luogo una parte dei benefici previsti dalla legge dovranno essere applicati, secondo la norma transitoria contenuta all'articolo 8, anche agli uditori giudiziari destinati, a decorrere dal 1 gennaio 1996, alle sedi individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 5 e destinati alle medesime sedi dopo il primo biennio di permanenza in tali uffici. Il regime transitorio con effetti retroattivi viene ad avere particolare rilievo non solo perché viene ad essere applicabile agli uditori destinati dal 1 gennaio 1996 (ovvero ai concorsi D.M. 11.4.95 e 30.5.96), bensì perché si applica anche agli uditori di cui al D.M. 24.2.97 che debbono ancora prendere possesso, e, quanto ai benefici non economici, secondo l'interpretazione accolta, a tutti i magistrati assegnati di ufficio a sedi disagiate che soddisfino i requisiti espressi nell'art.1 comma 1 (ovvero provengano da altra regione e comunque da oltre 150 km). Ma va osservato che ulteriori anomalie, seppure necessitate, vi sono in questa prima individuazione: l'impossibilità del Consiglio di tenerne conto ex ante ai fini della pubblicazione dei posti vacanti per i trasferimenti, in tal modo esplicitando una politica del personale cui viene chiamato esplicitamente dalla presente legge e l'impossibilità per i magistrati di tener conto ex ante di quali fossero le sedi beneficiarie degli incentivi per le loro scelte di assegnazione e di trasferimento.

3. Molti dei parametri proposti dal Ministro sono accoglibili e senza dubbio è altamente apprezzabile l'elaborazione svolta per individuare le sedi disagiate. In particolare va condivisa la lettura articolata del criterio della percentuale di scopertura tenendo conto sia della scopertura dell'organico al

momento di entrata in vigore della legge, sia della copertura avvenuta mediante la destinazione di uditori giudiziari, sia del complessivo turn over, come pure l'esclusione dal computo delle posizioni direttive e semidirettive. Le argomentazioni spese al riguardo dal Ministro nel paragrafo 2.1 della sua proposta sono interamente condivisibili e paiono indirizzate a realizzare il senso profondo della legge. E' poi da apprezzare la complessa elaborazione svolta per cercare di individuare criteri oggettivi che accompagnino la scelta delle sedi da indicare come disagiate. Di grande interesse è la determinazione ufficio per ufficio di una percentuale media di copertura nel triennio 1995-1997 ed il tentativo di individuare i carichi di lavoro, anche in via comparativa, dei vari uffici. Tali indici sono un sicuro punto di riferimento, anche se non possono essere esaustivi. Difatti quanto alle percentuali di copertura da un lato il periodo triennale preso in esame è troppo limitato e dall'altro non tiene conto delle scelte di questo Consiglio che nella pubblicazione dei posti vacanti, sulla base delle indicazioni dei Consigli Giudiziari, ha privilegiato alcuni uffici o tipologie di uffici particolarmente impegnati e esposti o alla luce di scelte legislative (ad esempio in relazione all'istituzione del giudice unico di primo grado). Quanto ai carichi di lavoro la difficoltà con cui inevitabilmente occorre misurarsi sono i difetti abitualmente riscontrabili nelle attuali rilevazioni statistiche in materia di giustizia: insufficienze nella sistematica e nelle omogeneità di rilevazione, raccolta di meri flussi quantitativi senza ponderazione tra le diverse tipologie (vedi delibera del Consiglio in materia del 15 luglio 1998). La proposta del Ministro delle sessanta sedi disagiate è stata ricavata sulla base dei seguenti criteri:

- uffici con un valore di copertura all'8 maggio 1998 maggiore del 40 % e con un valore di copertura media del 15 %;
- numero di uditori giudiziari inviati nel periodo successivo all'1 gennaio 1996;
- uffici che presentano un elevato carico di lavoro, ovvero superiore al valore medio di riferimento;
- uffici con valore percentuale relativo a processi per fatti di criminalità organizzata particolarmente significativo.

4. L'elaborazione proposta dal Ministro pare preziosa, ma suscettibile di correzioni.

Del resto se le conclusioni raggiunte dall'elaborazione di parametri puramente matematici venissero accolte si verificherebbe *ictu oculi* come le sedi individuate non siano spesso le sedi effettivamente meno ambite e che richiedono quindi una maggiore incentivazione. Nè tale individuazione sarebbe idonea a realizzare una politica del personale, con una particolare attenzione data a situazioni particolarmente esposte ed in difficoltà.

Va al riguardo rammentato che ratio della legge è stimolare la stabilità e l'arrivo di magistrati, possibilmente esperti, in uffici non richiesti. Una volta soddisfatti i requisiti richiesti dalla legge (due su tre: copertura dell'organico, elevato carico penale ed elevato carico civile) la scelta è inevitabilmente comparativa, e deve basarsi non su di una mera e difficile valutazione del maggiore o minore carico di lavoro, ma sul miglior risultato che si può conseguire per l'amministrazione. Difatti l'individuazione delle sedi disagiate è uno dei momenti più significativi di politica del personale che il legislatore ha voluto affidare al Consiglio Superiore della Magistratura. Non può quindi trattarsi di una mera ricognizione, ma di vere e proprie scelte che di anno in anno puntino sul rafforzamento di un certo numero di uffici con possibile privilegio per alcune zone geografiche, per alcune tipologie di

uffici o per situazioni di particolare ed evidente difficoltà. E' vero che una parametrizzazione puramente matematica è in apparenza più tranquillizzante perché oppone alle inevitabili critiche elementi oggettivi, ma limitarsi a questo significherebbe rinunciare ad utilizzare in senso proprio un fondamentale strumento di politica del personale.

4. Gli uffici che rientrano nelle prime due condizioni dettate dall'art. 2 comma 1 della Legge 4 maggio 1998 n.133 (ovvero sito in una delle regioni Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna ove si sia verificata la mancata copertura di posti messi a concorso l'ultima pubblicazione) sono 138. Quanto agli altri tre requisiti di cui parla lo stesso comma, 107 uffici avevano una percentuale di copertura superiore al 15% (vedi allegato 2 alla proposta ministeriale), mentre ben più articolata è la determinazione degli uffici dove si sia verificato un elevato numero di affari penali con particolare riguardo a quelli relativi della criminalità organizzata e l'elevato numero di affari civili in rapporto alla media del distretto ed alla consistenza degli organici. I dati in possesso del Consiglio che possono aiutare a formare una decisione sono oltre all'elaborazione del Ministero sui carichi di lavoro medi annui civili e penali registrati nel triennio 1995-1997 (vedi allegati 4 e 5 alla proposta del Ministro), le relazioni approvate dal Consiglio su proposta della Commissione criminalità organizzata relative a varie sedi, i dati riscontrati dagli uffici spoglio circa l'arretrato civile.

Sulla base di tutti tali elementi è stata elaborata la tabella riassuntiva B allegata.

5. In presenza dei requisiti posti dalla legge per la scelta degli uffici da indicare come disagiati occorre porre alcuni ulteriori criteri guida. I primi due parametri da adottare per qualsiasi scelta sono di privilegiare le sedi meno appetite (come ricavabile dalla reiterata mancata copertura e dalla scelta delle sedi da parte degli uditori giudiziari) e quelle che possono maggiormente suscitare incentivazioni o per la presenza di un congruo numero di giovani magistrati che potrebbero beneficiarne o per l'attuale copertura dell'organico.

Occorre poi privilegiare la tendenziale e preferibile omogeneità interna alla stessa sede geografica evitando eccessive differenziazioni tra i diversi uffici che portano a disparità di trattamento vissute come ingiustificate: in molti casi difatti il disagio di una sede non deriva dalla particolare situazione dell'ufficio, ma dalle difficoltà derivanti dalle generali condizioni di lavoro e di vita. Infine una particolare attenzione va data ad uffici particolarmente esposti alla criminalità organizzata ed in crisi. L'esperienza consiliare, consolidatasi negli elenchi delle sedi individuate annualmente come di necessaria copertura, non prevedeva tra quelle in esame le sedi di Cagliari, Messina, Oristano, Palermo, Sassari nel 1995, di Cagliari, Messina, Oristano, Sassari nel 1996, di Cagliari, Catanzaro, Cosenza, Messina, Oristano, Sassari nel 1997 e 1998.

Da un sia pur sommario riscontro delle scelte operate dagli uditori giudiziari si verifica che quelle meno gradite sono quelle di Gela, Nicosia, Agrigento, Palmi, Locri, Patti, Modica, Sciacca, Enna, Marsala, Reggio Calabria, Barcellona Pozzo di Gotto, Siracusa, Caltagirone, Caltanissetta.

Tali considerazioni portano ad operare correzioni alla proposta del Ministro.

Comparativamente vanno quindi esclusi quest'anno, salvo limitatissime e motivate eccezioni, gli

uffici situati in grandi città capoluogo di distretto o in centri vicini e ben collegati che presentano una maggiore attrattiva come qualità di vita e di lavoro. Tale scelta porta ad escludere gli uffici che il Ministro ha proposto siti in **Catania, Catanzaro, Cosenza, Messina, Oristano, Palermo, Potenza**. Va al riguardo rammentato che ciò rappresenta per Catanzaro, Cosenza, Messina, Oristano e Palermo la conferma dell'esclusione per alcuni o tutti gli anni dall'elenco delle sedi indicate dal Consiglio come a copertura urgente, esclusione motivata per la presenza di domande di aspiranti legittimati. Una tale decisione va confermata anche per gli uffici di sorveglianza di Catanzaro, Cosenza, Messina, Reggio Calabria e Catania che, come risulta dalla relazione, il Ministro voleva in questa sede privilegiare dando un messaggio di rafforzamento a seguito dei nuovi oneri ricadenti su di essi a seguito della legge 27 maggio 1998 n.165. Va però osservata la scarsa incisività di tale misura per uffici oggi a pieno organico di cui potrebbero beneficiare complessivamente poche unità.

In particolare le percentuali di copertura, le zone tra le meno richieste in cui si trovano ed una esigenza di omogeneità con gli uffici della stessa sede già indicati portano a inserire tra le sedi disagiate la **Pretura di Gela** e la **Procura presso il Tribunale di Palmi**.

Quanto alla **Pretura di Gela** si tratta di uno degli uffici meno richiesti in assoluto, mai coperto su domanda, situato in una sede particolarmente difficile, ove tutti gli altri uffici già vengono indicati come disagiati, che è stato costretto a sopperire con svariate applicazioni alle drammatiche esigenze del Tribunale. Tale circostanza porta a dare una diversa valenza ai dati ministeriali che attribuiscono carichi medi annui pro capite ridotti (- 1,37 nel penale e - 0,59 nel civile), anche tenendo conto della densità dei fenomeni criminali in zona che condizionano l'attività di tutti gli uffici giudiziari. Quanto alla copertura le percentuali dell'80% come copertura attuale e del 20% come copertura media è emblematica.

Analoghe ragioni sono a favore dell'inserimento della **Procura presso il Tribunale di Palmi**, sia per un'opportuna identità di trattamento di tutti gli uffici della stessa sede, sia per la diffusa presenza criminale, sia per le allarmanti situazioni di copertura (81,8% attuale e 22,5% come media triennale), sia per il forte carico di lavoro. La stessa relazione alla proposta ministeriale del resto riconosce che in tutti gli uffici di Procura sono stati rilevati carichi di lavoro elevati sia in valore assoluto sia in rapporto al numero di procedimenti assegnati al singolo magistrato.

Identiche ragioni di omogeneità interna alla stessa sede, di percentuali di copertura attuale e media, di carico di lavoro e di totale assenza di domande di trasferimento sta, trattandosi di centri decentrati, spesso non facilmente raggiungibili, oltre che particolarmente esposti alla criminalità organizzata consigliano di inserire anche **la Procura presso il Tribunale di Castrovillari, la Procura presso il Tribunale di Crotone, la Procura presso il Tribunale di Vibo Valentia, la Procura presso il Tribunale di Caltagirone, il Tribunale di Agrigento, la Pretura di Agrigento, la Procura presso la Pretura di Agrigento, il Tribunale di Trapani, la Procura presso il Tribunale di Trapani, la Procura presso la Pretura di Trapani, il Tribunale di Marsala, la Pretura di Marsala, il Tribunale di Sciacca**. In particolare quanto ai carichi di lavoro per gli uffici di Procura valgono le considerazioni che precedono, mentre per gli uffici giudicanti va sottolineato come il Tribunale di

Agrigento, Trapani, Marsala e Sciacca siano impegnati in processi di criminalità organizzata, oltre che un notevole numero di affari civili e come le Preture di Agrigento e Marsala e le Procura presso le Preture di Agrigento e Trapani siano inserite nel medesimo contesto e abbiano anche, quanto alle Preture, un rilevante carico civile.

Sulla base delle presenti correzioni che integrano la proposta ministeriale vengono indicati come disagiati tutti gli uffici delle seguenti sedi: Castrovillari, Crotone, Vibo Valentia, Palmi, Locri, Caltagirone, Gela, Marsala.

Mentre per Agrigento e Trapani vengono indicati tutti gli uffici salvo quelli di sorveglianza, dove comunque nessun uditore ne beneficerebbe.

Identico risultato non viene raggiunto per altre sedi. Difatti in alcuni casi gli uffici non possiedono il requisito richiesto dalla legge della mancata copertura di posti messi a concorso (Pretura di Lanusei e Procura di Modica), in altri non è presente alcun uditore che in questa prima fase transitoria ne beneficerebbe (Tribunale di Ragusa, Procure presso il Tribunale di Enna e Ragusa, Preture di Modica, Nicosia e Sciacca, Procura presso la Pretura di Enna), in altri ancora essendovi una sia pur moderata richiesta limitatamente ad alcuni uffici (Tribunale e Pretura di Siracusa).

Considerazioni analoghe vanno fatte per escludere dall'elenco alcuni degli uffici proposti dal Ministero. Anche in questo caso in alcuni casi nessun uditore ne trarrebbe giovamento (**Preture di Mistretta e Rossano**), in altri il numero di beneficiari sarebbe quanto mai ridotto per sedi importanti, ma che non rivestono oggi importanza strategica (**Pretura di Paola, Procura presso la Pretura di Barcellona Pozzo di Gotto, Procura presso la Pretura di Matera**).

Degli uffici giudiziari di **Caltanissetta** vengono indicati solo la Corte di Appello, il Tribunale e il Tribunale dei minori. Nessun dubbio può esservi su questo inserimento per le loro prioritarie esigenze ben rappresentate nella relazione del C.S.M. approvata dall'assemblea plenaria del 9 gennaio 1997 e per la cronica e drammatica scoperta di organico in particolare della Corte di Appello. Quanto agli altri uffici va rilevato che la Procura della Repubblica presso il Tribunale ha avuto domande o disponibilità di aspiranti legittimati e che gli uffici di Pretura e Procura presso la Pretura presentano una situazione meno allarmante come emerge dalla stessa relazione consiliare citata.

L'inserimento negli elenchi dell'**Ufficio di sorveglianza di Siracusa** è giustificato dalla totale scoperta dell'ufficio, dall'invio di un uditore che prenderà prossimamente le funzioni e dalla permanente scoperta dell'altro posto previsto in organico.

Sono poi rinvenibili situazioni peculiari che consigliano di mantenere l'inserimento di singoli uffici nelle città di **Lagonegro, Melfi, Nuoro**.

Alle considerazioni avanzate dal Ministero vanno unite le difficoltà particolari di copertura e il fortissimo turn-over per la Procura presso il Tribunale di Nuoro, i Tribunali di Lagonegro e Melfi e la Procura presso il Tribunale di Melfi.

Ragioni di politica del personale a sostegno di uffici in situazione di particolare difficoltà, in contesti difficilissimi, portano poi ad indicare la **Procura presso il Tribunale di Reggio Calabria**.

Si tratta di uffici che vivono situazioni di grande emergenza come risulta, tra l'altro, dalla relazione del Consiglio approvata nella assemblea plenaria del 22 maggio 1997, emergenza che in parte deriva da un costante turn-over che si protrae da anni e che ha recato seri danni alla conduzione delle indagini. La scelta di questo ufficio (mantenendo l'opzione in favore della **Procura presso la Pretura di Reggio Calabria** anche in previsione dell'unificazione delle Procure) vuole essere non solo un incentivo alla stabilità dei magistrati che ivi operano e alle disponibilità di magistrati esperti, ma un chiaro messaggio di attenzione.

Riassuntivamente rispetto alla proposta del Ministro vanno espunti i seguenti uffici:

Pretura di Mistretta (0)

Pretura di Paola (1)

Pretura di Rossano (0)

Procura presso il Tribunale di Oristano (2)

Procura presso la Pretura di Barcellona Pozzo di Gotto (1)

Procura presso la Pretura di Catanzaro (2)

Procura presso la Pretura di Matera (1)

Procura presso la Pretura di Palermo (2)

Tribunale Oristano (3)

Tribunale Potenza (4)

Tribunale dei minori di Catania (6)

Ufficio sorveglianza Catania (2)

Ufficio sorveglianza Catanzaro (1)

Ufficio sorveglianza Messina (2)

Ufficio sorveglianza Reggio Calabria (1)

Ufficio sorveglianza Cosenza (1)

Vanno invece aggiunti:

Pretura Agrigento (2)

Pretura Gela (2)

Pretura Marsala (2)

Procura presso il Tribunale di Caltagirone (2)

Procura presso il Tribunale di Castrovillari (1)

Procura presso il Tribunale di Crotona (2)

Procura presso il Tribunale di Palmi (5)

Procura presso il Tribunale di Reggio Calabria (3)

Procura presso il Tribunale di Trapani (3)

Procura presso il Tribunale di Vibo Valentia (2)

Procura presso la Pretura di Agrigento (2)

Procura presso la Pretura di Trapani (1)

Tribunale di Agrigento (1)

Tribunale di Marsala (2)

Tribunale di Sciacca (3)

Tribunale di Trapani (3)

ELENCO DEGLI UFFICI PROPOSTI DAL C.S.M. COME SEDE DISAGIATA

UFFICIO	SEDE	UDITORI GIUD.
TRIBUNALE	LAGONEGRO	2
PROCURA TRIBUNALE	LAGONEGRO	2
TRIBUNALE	MELFI	2
TRIBUNALE	CASTROVILLARI	4
PROCURA TRIBUNALE	CASTROVILLARI	1
PRETURA	CASTROVILLARI	2
TRIBUNALE	CROTONE	4
PROCURA TRIBUNALE	CROTONE	2
PRETURA	CROTONE	2
TRIBUNALE	PAOLA	4
PROCURA TRIBUNALE	PAOLA	1
TRIBUNALE	ROSSANO	3
PROCURA TRIBUNALE	ROSSANO	1
TRIBUNALE	VIBO VALENTIA	2
PROCURA TRIBUNALE	VIBO VALENTIA	3
PRETURA	VIBO VALENTIA	1
PROCURA TRIBUNALE	REGGIO CALABRIA	3
PROCURA PRETURA	REGGIO CALABRIA	3
TRIBUNALE	LOCRI	6
PROCURA TRIBUNALE	LOCRI	3
PRETURA	LOCRI	2
TRIBUNALE	PALMI	11
PROCURA TRIBUNALE	PALMI	2
PRETURA	PALMI	2
TRIBUNALE	CALTAGIRONE	2
PROCURA TRIBUNALE	CALTAGIRONE	2
PRETURA	CALTAGIRONE	3
TRIBUNALE	MODICA	3
PRETURA	RAGUSA	3
PROCURA PRETURA	RAGUSA	2
PROCURA TRIBUNALE	SIRACUSA	3
PROCURA PRETURA	SIRACUSA	2
UFFICIO SORVEGLIANZA	SIRACUSA	0
CORTE APPELLO	CALTANISSETTA	0
TRIBUNALE	CALTANISSETTA	6
TRIBUNALE MINORI	CALTANISSETTA	2

TRIBUNALE	ENNA	3	
PRETURA	ENNA		1
TRIBUNALE	GELA		6
PROCURA TRIBUNALE	GELA		2
PRETURA	GELA		2
PROCURA PRETURA	GELA		2
TRIBUNALE	NICOSIA		2
PROCURA TRIBUNALE	NICOSIA		2
TRIBUNALE	AGRIGENTO		1
PROCURA TRIBUNALE	AGRIGENTO		4
PRETURA	AGRIGENTO		2
PROCURA PRETURA	AGRIGENTO		2
TRIBUNALE	MARSALA		2
PROCURA TRIBUNALE	MARSALA		6
PRETURA	MARSALA		2
TRIBUNALE	SCIACCA	3	
PROCURA TRIBUNALE	SCIACCA		3
TRIBUNALE	TRAPANI		4
PROCURA TRIBUNALE	TRAPANI		3
PRETURA	TRAPANI		1
PROCURA PRETURA	TRAPANI		3
TRIBUNALE	LANUSEI	3	
PROCURA TRIBUNALE	LANUSEI		1
PROCURA TRIBUNALE	NUORO		2
			157