

**Parere della Commissione ordinamento giudiziario  
dell'Associazione Nazionale Magistrati sullo schema di decreto  
legislativo sulla nuova organizzazione dei tribunali ordinari e  
degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell'articolo 1,  
comma 2, della legge 148/ 2011**

In primo luogo, deve ribadirsi come la riforma delle circoscrizioni giudiziarie sia stata sempre auspicata e richiesta con forza dalla ANM, nella prospettiva di un più razionale ed economico impiego delle risorse disponibili e di una modernizzazione del sistema.

Ciò posto, e ferma restando la complessiva condivisione dell'intervento governativo, dall'esame dello schema di decreto legislativo (in seguito indicato anche come s.d.lgs.) emergono numerose problematiche, alcune specifiche rispetto alla competenza della Commissione di studio sull'Ordinamento giudiziario e altre, meno strettamente ad essa attinenti, che pare comunque opportuno evidenziare per la loro idoneità a determinare scollamenti e difetti di coordinamento che potrebbero pregiudicare, in alcune ipotesi, proprio quell'obiettivo di recupero di efficienza e razionalità che la riforma intende perseguire.

Le maggiori preoccupazioni riguardano la prima attuazione della norma che, novellando l'articolo 2 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, prevede che non venga costituito l'ufficio del pubblico ministero presso i Tribunali di cui alla tabella B annessa allo stesso R.D. n. 12/1941.

Si tratta di una norma che, in attuazione del corrispondente principio contenuto nella legge di delega (l. 14 settembre 2011, n. 148, articolo 1, comma 2, lett. c), che prevede la " possibilità di accorpare più uffici di procura anche indipendentemente dall'eventuale accorpamento dei rispettivi tribunali", introduce un meccanismo secondo il quale d'ora innanzi basterà includere questo o quel tribunale nella indicata tabella B per determinare la soppressione del corrispondente ufficio del pubblico ministero.

Se si tiene presente che la norma di cui al successivo comma 5 prevede che il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, possa adottare disposizioni integrative e correttive, non può che guardarsi con apprensione alla ipotesi che, nei due anni successivi all'entrata in vigore del decreto in esame, basterebbe – con la stessa procedura adottata - rimpinguare l'elenco di cui alla tabella B per determinare l'effetto di sopprimere uffici di procura.

La previsione normativa in parola preoccupa non poco, perché introduce un meccanismo assai snello utilizzabile per operare, in ipotesi, una riforma che potrebbe stravolgere gli assetti attuali della giurisdizione, potendo il Governo sopprimere, accorpendoli, un numero indefinito di uffici del pubblico ministero, perfino decidendo di realizzarne solo uno per provincia.

Se tale ipotesi – come si è visto perfettamente realizzabile alla luce del quadro normativo ora descritto – venisse concretamente portata avanti, ne rimarrebbero vulnerati alcuni principi cardine su cui si regge il nostro sistema ordinamentale e democratico: quello della giurisdizione diffusa, con l'accentramento su un numero decisamente inferiore di uffici del potere di

indagine e di promuovimento dell'azione penale. Quello dell'indipendenza del pubblico ministero, discendente dalla maggiore facilità di omologare l'azione di un numero di uffici di procura assai inferiore rispetto a quello esistente. L'accorpamento e la diversa distribuzione sul territorio degli uffici di procura, poi, sarebbe segnale univoco in direzione della separazione delle carriere fra giudici e pubblici ministeri, ulteriore riforma alla quale l'A.N.M. si è sempre pronunciata in senso recisamente contrario.

L'A.N.M. deve vigilare con estrema attenzione, ponendo in essere una decisa azione a salvaguardia dei principi della unicità della carriera dei magistrati, della giurisdizione diffusa, dell'indipendenza del pubblico ministero, oggi messi in discussione dal descritto impianto legislativo.

\* \* \*

L'unico tribunale che - per il momento - è stato incluso nella elencazione contenuta nella tabella B annessa al R.D. n. 12/1941, è quello di Napoli Nord, che, secondo il disposto dell'art. 1, comma 2°, del d.lgs. in esame, sostituirà Giugliano in Campania. Al proposito, va rilevato che il nuovo ufficio giudicante rappresenterà un *unicum* nel Paese, poiché sarà sprovvisto del corrispondente ufficio requirente.

L'art. 3 dello s.d.lgs regola, poi, i principali effetti dell'abolizione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli nord, prevedendo l'accentramento presso la Procura di Napoli delle funzioni di PM e presso il Tribunale di Napoli di quelle del GIP.

Orbene, la mancata previsione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli nord appare già *prima facie* criticabile.

Anzitutto va messo in luce che il Tribunale di Giugliano in Campania, istituito con legge del 1999, *non è mai entrato in funzione*, così come l'omologa Procura della Repubblica di Giugliano, per la quale fu solo bandito e coperto il posto di Procuratore della Repubblica, pur tuttavia mai insediatosi.

Secondo la legge istitutiva, il Tribunale di Giugliano in Campania avrebbe dovuto avere un organico di 18 giudici, incluso il Presidente; la Procura della Repubblica avrebbe dovuto avere un organico di 8 magistrati, incluso il Procuratore. Secondo i dati ISTAT del censimento 2000, il bacino di utenza del Tribunale di Giugliano doveva essere pari a 462.000 residenti.

E', dunque, evidente che, alla luce dei parametri fissati dalla legge-delega, il Tribunale di Giugliano non rientri tra quelli da sopprimere e, difatti, non lo è stato.

A ciò si aggiunga che il circondario del nuovo Tribunale di Napoli nord è di *gran lunga superiore* a quello del precedente di Giugliano, essendo stati aggiunti all'originario territorio della Sezione di Marano di Napoli (che, allo stato, ricomprende Giugliano), i territori delle Sezioni distaccate di Afragola, Casoria e Frattamaggiore, che, pertanto, fuoriescono dal circondario del Tribunale di Napoli a cui oggi afferiscono (laddove, in senso opposto, solo la Sezione di Pozzuoli passa dal Tribunale di Giugliano-Napoli nord a quello, già esistente, di Napoli). Tale dato oggettivo rende di per sé inadeguato l'organico di 18 giudici a Napoli-nord, che dovrebbe essere aumentato in modo corrispondente all'aumento del carico di lavoro (d'altra parte, i dati demografici più recenti evidenziano che la popolazione residente nel nuovo

Tribunale metropolitano partenopeo si aggira sulle 620.000 unità, a fronte delle 462.000 del vecchio Tribunale giugliese).

Un Tribunale di così ampio bacino di utenza e dal circondario caratterizzato da elevato contenzioso ed alto tasso di criminalità (se solo si considerano le roccaforti camorristiche di Afragola e Marano) non può essere privato del corrispondente ufficio requirente, senza che una misura del genere trovi una spiegazione razionale nel trattamento di uffici similari (si consideri, da un lato, la sopravvivenza di tante Procure in territori non gravati da problemi giudiziari come quelli dell'area napoletana e, dall'altro, il trattamento diverso di *altre aree metropolitane, dove sono state conservate le Procure limitrofe a quelle di Roma e Milano*).

Infatti, la Procura di Napoli, ufficio inquirente più grande d'Italia, ma comunque sottodimensionato rispetto al carico di lavoro, pari a circa 60.000 procedimenti contro noti all'anno, *non avrà beneficiato di alcun incremento effettivo di organico* (presso la soppressa Procura di Giugliano non c'erano Sostituti, come già detto) e sarà onerata – ad esempio - anche della gestione delle udienze presso il nuovo Tribunale.

In ogni caso, la misura minima che dovrebbe essere attuata nell'immediato a beneficio della Procura di Napoli è l'aumento dell'organico – quantomeno – delle 8 unità previste nel 1999 per la Procura di Giugliano.

Pertanto, se tutti i magistrati sono disposti a farsi carico di maggiori oneri affinché migliori il servizio per i cittadini (ciò che può augurarsi consegua alla soppressione di alcune sedi distaccate e di alcuni Tribunali) non è dato comprendere un Tribunale senza Procura come e in che misura possa migliorare il servizio per i cittadini, mentre sono evidenti i maggiori aggravii per i magistrati. Ne consegue che la richiesta dell'ANM è quella di istituire una Procura della Repubblica anche per il circondario di Napoli-nord, con organico sufficiente ad assorbire l'aumentato carico di lavoro conseguente all'ingrandimento del territorio di competenza. In senso analogo, si è già detto che i 18 magistrati previsti dalla normativa vigente per il Tribunale si rivelano oggettivamente insufficienti a gestire i nuovi carichi processuali e si ribadisce la necessità, una volta istituita la Procura a Napoli-nord, di dotare il Tribunale della Sezione GIP.

\* \* \*

Passando all'esame delle altre problematiche che la modifica delle circoscrizioni determina, deve rilevarsi come essenzialmente siano due i settori sui quali le previsioni del decreto, unite agli accorpamenti indicati nelle tabelle A e B, possono incidere negativamente, ovvero quello della organizzazione dei nuovi uffici giudiziari attraverso la previsione della formazione degli organici dei "nuovi" Tribunali e quello della previsione del "costo zero", stante la clausola di invarianza prevista dall'art.9.

La disciplina del tramutamento degli organici dei Tribunali minori da sopprimere, dettata dall'art. 4, prevede l'assegnazione anche in sovrannumero del personale della magistratura, anche onoraria, e amministrativo al Tribunale "assorbente", ma la determinazione in concreto del nuovo organico dei Tribunali e delle Procure è rimessa all'emanazione di un successivo decreto ministeriale, sentito il CSM, senza previsione di termine. Al riguardo, appare indispensabile che tale decreto debba essere

tempestivamente emanato, in tempi coerenti con la data di entrata in vigore del decreto sancita dall'art.10, peraltro non comprendendosi la ragione per la quale non si sia già in questa fase prevista almeno la sommatoria degli organici degli uffici incorporati a quelli incorporanti (laddove ad oggi è previsto il tramutamento dei magistrati "assegnati").

La espressa indicazione che tale tramutamento non costituisce assegnazione o trasferimento di ufficio, inoltre, determina che il relativo costo di fatto viene riversato integralmente sui singoli, magistrati o appartenenti al personale amministrativo, senza previsione di indennità di alcuna natura.

Il meccanismo di automatica assegnazione del personale all'ufficio accorpante, inoltre, non è allineato alle previsioni concrete degli accorpamenti e causerà inesorabilmente alcuni problemi e ripercussioni.

Seguendo lo schema delle tabelle A e B, infatti, si distinguono quattro ipotesi, due delle quali sono l'accorpamento di un Tribunale ad altro nell'ambito del medesimo distretto e provincia (es. Sanremo-Imperia) e il naturale accorpamento delle sezioni distaccate al Tribunale originario (es. Imola-Bologna), eventi che tendenzialmente nessun effetto negativo determineranno.

Al contrario, rilevanti ripercussioni determina l'accorpamento di sezioni distaccate a Tribunali *diversi* da quello originario. Infatti, non essendo la sezione distaccata ufficio giudiziario autonomo ma organo del Tribunale, è evidente che al trasferimento di quegli affari non seguirà l'automatica "assegnazione" di magistrati; tanto più che è circostanza nota come in molti uffici i magistrati assegnati alle udienze da tenere presso le sezioni distaccate sono allo stesso tempo coassegnati con funzioni anche alla sede centrale. Emblematico, al riguardo, il caso di Rovigo, che si vede accorpate non solo la sede distaccata di Adria, ma anche le sedi distaccate (rispettivamente dei Tribunali di Verona e Padova) di Legnago ed Este in tal modo portando ad un aumento del bacino d'utenza dagli attuali 228.881 abitanti ad un complessivo numero di 518.663 abitanti (fonte COSMAG) con un *aumento del 126 % del complessivo bacino di utenza*.

Appare evidente, anche per le difficoltà croniche di copertura dell'organico, il rischio (se non la certezza), che *in assenza di quella indispensabile e tempestiva riconsiderazione della pianta organica del Tribunale*, che certo non può essere demandata solo alle procedure di copertura ordinaria, il nuovo ufficio è destinato a fallire l'obiettivo del recupero o mantenimento di standard di efficienza soddisfacenti. Infatti, se naturale appare l'assegnazione del personale amministrativo, appare complicato lo scorporo di magistrati dai Tribunali di Verona o Padova in favore di quello di Rovigo, per le ragioni già dianzi precisate: non vi è accorpamento dei Tribunali di Verona e Padova a Rovigo e le Sezioni distaccate, sempre che vi siano magistrati assegnati ad esse in via esclusiva per tabella, non sono uffici giudiziari autonomi, ma diramazioni organiche degli uffici giudiziari esistenti, vale a dire i Tribunali di Verona e Padova, a cui i giudici di Legnago ed Este sono rispettivamente assegnati.

Peraltro, ad un attenta analisi la differente ripartizione circondariale delle predette Sezioni distaccate determina ulteriori negativi effetti sull'ufficio accorpante, perché attrae tutta una molteplicità di affari, sia in materia penale che civile, tradizionalmente riservati alla trattazione presso la sede centrale (si pensi al riesame, alla convalida di arresto, alla materia laburistica,

alle procedure di competenza collegiale, etc. e che, in virtù della nuova ripartizione circondariale, vengono di fatto attratte dal nuovo ufficio senza alcuna assegnazione aggiuntiva né di magistrati né di personale, tanto più sulla scorta dei criteri di competenza, che a dire il vero potrebbero essere più specifici, dettati dall'art. 8.

Al riguardo, inoltre, non si può non rilevare come la disposizione secondo cui fino alla scadenza del termine di diciotto mesi previsto dall'art. 10, il procedimento si considera pendente presso l'ufficio destinato alla soppressione inevitabilmente dovrebbe comportare il trasferimento presso l'ufficio incorporante solo delle procedure monocratiche pendenti presso quella sezione distaccata, ma ben difficilmente l'assegnazione dei giudici titolari dei relativi procedimenti, sicché rimarrebbe del tutto vana la direttiva rivolta ai dirigenti degli uffici di assicurare che a concludere i procedimenti già aperti o istruiti provvedano i giudici già assegnatari degli stessi. Un criterio più chiaro in materia di disciplina delle pendenze e di competenza, quale che esso sia (iscrizione della causa o del procedimento nel RGNR, esercizio dell'azione penale etc.), inoltre, sarebbe auspicabile, anche in relazione alle procedure di secondo grado ed al fine di *evitare defatiganti conflitti negativi di competenza tra i vari uffici*.

Superflua, infine, appare in tali casi la previsione del trasferimento del personale di PG all'ufficio accorpante, con inevitabile disfunzione negativa del funzionamento degli uffici di Procura interessati, atteso che presso le sezioni distaccate non vi è tale personale.

In definitiva, appare auspicabile, per le ragioni esposte, che l'accorpamento delle Sezioni distaccate rimanga circoscritto all'interno del precedente circondario, senza attribuzione ad altri Tribunali del relativo bacino di utenza.

Ultima ipotesi da prendere in considerazione è quella dell'accorpamento a Tribunale ricadente in un dato distretto del circondario di Tribunale ricadente in Regione o distretto diversi, come ad esempio determinerebbe la soppressione del Tribunale di Sala Consilina (provincia e distretto di Salerno) e l'assegnazione del relativo circondario al Tribunale di Lagonegro (provincia e distretto di Potenza).

Ebbene, aldilà degli evidenti problemi di collegamento (riscontrabili anche in relazione ad ulteriori di Tribunali con circondario interprovinciale) derivanti dalla diversità delle autorità amministrative di riferimento (Prefettura, ma anche Comandi Provinciali dei Carabinieri e simili), appare evidente come il vero e proprio trasferimento di una « fetta » del distretto di Salerno a quello di Potenza determina una relevantissima ripercussione, in termini di aggravio, oltre che sugli uffici interessati dall'accorpamento su quelli con competenza distrettuale, ovvero: Procura DDA presso il Tribunale di Potenza e Ufficio Gip/Gup DDA Tribunale di Potenza, che dovranno interessarsi dei procedimenti riservati alla loro competenza ex art.51 c.p.p. per reati commessi in una vasta area geografica della Campania; Corte d'Appello di Potenza, Procura Generale presso detta Corte, stante lo sgravio, derivante da tale accorpamento, dei procedimenti di secondo grado oggi di competenza degli uffici salernitani, Tribunale di Sorveglianza (a Sala Consilina vi un carcere che andrà ad aggiungersi a quelli in funzione a Potenza, Melfi e Matera), nonché Tribunale per i minori e relativa Procura. Tuttavia, non consta che nello schema in esame si sia posta attenzione a tale pur naturale

conseguenza, visto che la previsione di adeguamento delle piante organiche coinvolge gli uffici di Tribunali e Procura direttamente interessati dagli accorpamenti e non gli uffici distrettuali cui pure deriva notevole aggravio dagli stessi.

\* \* \*

Evidenti dovrebbero essere anche le conseguenze dell'accorpamento sotto il profilo dell'edilizia giudiziaria, che l'articolo 7 non pare risolvere, rimettendo agli enti locali il problema, di fatto consentendo l'utilizzo dei locali in uso presso i Comuni dove insistevano i Tribunali soppressi (quasi di fatto costituendo altrettante sezioni distaccate) per cinque anni.